Francisco Rey, Laurence Thieux y
Jesús A. Núñez Villaverde



Fuerzas Armadas y acción humanitaria: Debates y propuestas





Documento de Trabajo nº 13

FUERZAS ARMADAS Y ACCIÓN HUMANITARIA: DEBATES Y PROPUESTAS

Investigadores principales:
Francisco Rey Marcos
Laurence Thieux
Jesús A. Núñez Villaverde

Investigadores asociados:
Ximena Valente Hervier
Balder Hageraats









Están disponibles en la siguiente dirección:
http://www.fundacioncarolina.es

Primera edición, septiembre de 2007

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo
Foto de la cubierta: UN Photo/Martine Pierret

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X
Depósito legal: M-39.848-2007

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación, desarrollado a lo largo del año 2006, ha sido dirigido por Francisco Rey Marcos en colaboración con Laurence Thieux y Jesús A. Núñez Villaverde, como investigadores principales y miembros del IECAH. Junto a ellos, y en calidad de investigadores asociados, han participado en diversas tareas y fases del proyecto Ximena Valente Hervier y Balder Hageraats, miembros asimismo del IECAH, y Teresa López.

El proyecto ha sido posible gracias a una ayuda de investigación concedida por el Centro de Estudios de América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), de la Fundación Carolina, a quien el IECAH agradece muy sinceramente el apoyo recibido en el desarrollo de una tarea siempre compleja como la que se refleja en las páginas que siguen.

El tema de estudio se ha ido convirtiendo en los últimos años en una cuestión objeto de polémicas e interpretaciones contrapuestas y por ello este informe trata de analizarlo en profundidad proponiendo algunas iniciativas para el caso español.

El documento se estructura del siguiente modo. Tras una introducción que contextualiza y sitúa el problema, el segundo capítulo analiza el origen de la relación de las fuerzas armadas con las cuestiones humanitarias y el cómo ha ido evolucionando a lo largo de los tiempos hasta llegar a una situación actual en la que se plantean nuevos problemas y desafíos. El tercer capítulo, núcleo central del estudio, hace un repaso de la doctrina y la práctica internacional, tanto de algunos organismos internacionales (como la ONU, la OTAN o la Unión Europea), como de algunos casos nacionales seleccionados, (como Francia o el Reino Unido). Las llamadas «misiones integradas» son tratadas con mayor profundidad dada su importancia en el escenario internacional actual. El cuarto capítulo se detiene en el caso español y en la evolución reciente del papel de nuestras fuerzas armadas. Por su parte, el quinto avanza algunas conclusiones y propuestas de actuación. Por último, se incluye una extensa bibliografía sobre el tema.

Hay que citar que, en el transcurso de la investigación, el IECAH ha tenido la oportunidad de ir llevando adelante algunos de los planteamientos y propuestas que se recogen aquí en las conclusiones. Así, en noviembre de 2005 se organizaron, en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), unas Jornadas internacionales sobre «La colaboración entre las organizaciones humanitarias y las fuerzas armadas en la respuesta a los desastres», que sirvieron para profundizar en este tema y para incidir en los diversos actores sobre la conveniencia de adoptar normas claras, como las que surgen de las llamadas Directrices de Oslo o la Buena Donación Humanitaria. Fruto de aquellas jornadas y de los avances en la investigación, se ha tenido posteriormente la oportunidad de

colaborar en el desarrollo de algunas de estas propuestas en colaboración con diversos actores de la cooperación española.

En efecto, desde el Instituto se han realizado en ese periodo tareas de asesoramiento a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y a la propia AECI, que han dado lugar a algunas iniciativas. Asimismo, el IECAH recibió el encargo de elaborar los Documentos de Base para la Estrategia Sectorial de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz y la de Acción Humanitaria, que desarrollan el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, lo que ha permitido establecer sinergias e incluir planteamientos comunes en dichos documentos y discutirlos con otros actores. También es reseñable la participación de miembros del IECAH en el proceso de adopción de determinadas posiciones sobre la materia de algunas significadas ONG, Coordinadoras de ONG o del propio Consejo de Cooperación. En definitiva, cabe concluir que algunas de las cuestiones que se analizan en el presente informe ya están teniendo su plasmación práctica y ello estimula, aún más si cabe, al Instituto a redoblar sus esfuerzos en este campo.

1. INTRODUCCIÓN

El nuevo escenario internacional, la nueva tipología de los conflictos y el incremento de los desastres de tipo natural han traído consigo un aumento de la ayuda humanitaria como componente de la cooperación internacional. Si durante muchas décadas la ayuda humanitaria había sido un componente marginal de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que no llegaba al 2% de ésta, en los años noventa se produce un enorme crecimiento que hace que en el conjunto de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE supere el 10%. Nuevos actores se han sumado a estas tareas y de modo muy significativo las fuerzas armadas (FF AA). Esta presencia creciente ha planteado diversos problemas y debates al producirse en contextos muy diversos: desastres naturales, operaciones de paz con mandatos de las Naciones Unidas, intervenciones militares de otro tipo..., y revestir diversas modalidades, desde el simple apoyo logístico hasta la prestación directa de asistencia.

Sin embargo, este crecimiento de los actores que intervienen, de un modo u otro en la ayuda humanitaria en las crisis humanas, ha hecho aún más compleja la ya de por sí difícil acción humanitaria. En efecto, tanto en el ámbito de las Organizaciones Internacionales, especialmente las Naciones Unidas, como en el de las organizaciones no gubernamentales (ONG), los medios de comunicación, los gobiernos, las fuerzas armadas, etc., la realidad se ha ido complicando y muchos organismos e instituciones creados y concebidos para otros fines, desempeñan hoy algún tipo de labor vinculada con la acción humanitaria y la tendencia no parece haber acabado. Las razones para esta nueva «tendencia humanitaria» y esta súbita conversión al humanitarismo de muchos organismos son muy variadas: busca de legitimidad pública, pura imagen, simple oportunismo, diversificación en la captación de recursos, etc., pero lo que es cierto es que, en cualquier caso, inciden sobre el resto de actores que se ven obligados a moverse o al menos considerar estos cambios en la constelación humanitaria. Es obvio en este contexto, que los brutales atentados del 11 de septiembre y los cambios que han producido en la escena internacional han hecho aún más evidentes muchas de estas tendencias que afectan al papel de las cuestiones humanitarias en el «orden» internacional.

Por otra parte, la incorporación de nuevos actores no se ha visto acompañada, además, de mayor eficacia o de mejor consecución de los objetivos humanitarios y de la mejora de las condiciones de vida de los supuestos beneficiarios, sino que, en la mayor parte de ocasiones, ha contribuido a la confusión, la pérdida de energías y al despilfarro de cuantiosos recursos dedicados, en principio, a fines humanitarios. Numerosos estudios y evaluaciones de operaciones humanitarias complejas realizados tanto desde dentro por las agencias humanitarias, como desde fuera por organismos independientes, han puesto de manifiesto esta realidad y planteado algunas de las

necesidades y los retos a los que se enfrenta la acción humanitaria y sus posibles soluciones. La tragedia provocada por el *tsunami* en el sur de Asia a finales de 2004, y la respuesta internacional a ella es una buena muestra de que el sistema internacional no está adecuadamente preparado para hacer frente a un desastre de esas dimensiones. Y ello hace posible y confiere cierta legitimidad a la participación en este tipo de operaciones de nuevos actores como las fuerzas armadas.

En este contexto, la cuestión de la coordinación, el liderazgo y la claridad de los mandatos de las diversas instituciones presentes en la acción humanitaria ha cobrado una importancia fundamental, y la creación del Departamento para los Asuntos Humanitarios (DHA) en 1991 y su conversión a Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) en 1997, en el marco de la ONU, pone de manifiesto este aspecto.

En el caso específico de la participación de contingentes militares en tareas vinculadas con la ayuda, la confusión entre la acción propiamente militar y la humanitaria ha planteado problemas en muchas situaciones, sobre todo cuando se ha dado en contextos de conflictos armados o de las llamadas emergencias complejas. Ello ha ido en detrimento de la actuación humanitaria limitando el espacio humanitario y ha ocasionado que desde la propia ONU se hayan planteado iniciativas para abordar y resolver estas situaciones.

Con estos datos brevemente esbozados, que ponen de manifiesto que éste es un aspecto problemático en el campo de la cooperación internacional en general y en la cooperación para el desarrollo en particular, la investigación pretende establecer el estado de la cuestión de la participación de las fuerzas armadas en operaciones humanitarias, profundizando en la doctrina y la práctica internacionales. Asimismo pretende elaborando propuestas de acción para el caso español que concreten las consideraciones generales del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y que nutran, asimismo, las Estrategias Sectoriales actualmente en proceso de elaboración.

Debemos decir que durante la realización de la investigación hemos tenido la oportunidad de ir perfilando diversas propuestas para la cooperación española que, en algunos casos, se han incorporado a documentos oficiales o a debates entre los actores de la cooperación.

2. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA ACCIÓN HUMANITARIA. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE UNA RELACIÓN COMPLEJA

I. LOS ORÍGENES DEL HUMANITARISMO

En diciembre de 2005 durante el acto inaugural de una Jornadas sobre la «Colaboración ente las organizaciones humanitaria y las FF AA en la respuesta a los desastres», organizadas por el IECAH y la AECI, el Secretario de Estado de Defensa citó en su discurso la batalla de Solferino como el primer ejemplo de colaboración entre ambos tipos de organizaciones y como inicio de la cooperación cívico-militar en la acción humanitaria. Esta curiosa visión de lo que supuso el nacimiento del humanitarismo moderno y de las primeras organizaciones humanitarias hace recomendable algunas referencias históricas que nos permitan entender mejor el origen y la evolución de una relación que siempre ha existido pero que ha cambiado radicalmente en los últimos años.

Efectivamente, en Solferino, los ciudadanos civiles con Dunant y las mujeres de Castiglione a la cabeza ejercen su solidaridad llevados por una concepción de humanidad hacia los militares de ambos bandos que sufrían en el campo de batalla. Y lo hacen porque en aquella época las fuerzas armadas no eran capaces de prestar socorro ni tan siquiera a los heridos de su bando. Mucho menos se planteaban ¡¡cómo podrían hacerlo!! socorrer a los que consideraban sus enemigos (Ignatieff, 1998). Es decir, el impulso humanitario como lo han llamado muchos autores, es en sus inicios el de la solidaridad civil puesta al servicio del alivio del sufrimiento que los militares habían ocasionado y sufrido. Para Dunant y para los que a partir de entonces suscriben sus ideas, un soldado herido es un ser humano que sufre y que necesita ayuda. Lo mismo que el soldado del bando contrario. Y eso les hermana. Surge así, tras el motor que representa el principio de humanidad, la idea de imparcialidad como requisito esencial de toda ayuda que se quiera humanitaria.

Pero no modifiquemos la historia o la interpretemos ahora con dosis de oportunismo. Lo que en Solferino vio Dunant y lo que ha sucedido en muchas guerras antes y después, es que los ejércitos provocan y sufren víctimas. Son por así decirlo simultáneamente víctimas y victimarios. Pero en ningún modo participaban primariamente en los conflictos violentos como actores humanitarios. Como plantea de modo sugerente Hugo Slim, «en los últimos cien años militarismo y humanitarismo han representado las dos caras de una misma moneda: la falta de capacidad de la humanidad para resolver los conflictos de modo pacífico» (Slim, 1996). Pero dos caras.

De las reflexiones de Dunant en *Un recuerdo de Solferino* surgen varias iniciativas de las que citaremos las tres fundamentales. En primer lugar, la creación de lo que sería el embrión del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ya en el año 1863. Surge así lo que podríamos llamar el primer actor humanitario propiamente dicho, la primera institución con un mandato claro para la acción humanitaria.

En segundo lugar, un año más tarde, se aprueba el Primer Convenio de Ginebra para la protección de los militares heridos, embrión del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Es decir, se comienza a sentar la base jurídica que sustenta la acción humanitaria y se establecen ciertas obligaciones y se fijan ciertas limitaciones a la acción militar. El Primer Convenio cita expresamente el que organismos imparciales como el CICR podrán ofrecer sus servicios a los contendientes. Conscientes de ello, los Convenios de Ginebra de 1949 y los protocolos Adicionales de 1977 marcan claramente las obligaciones de los beligerantes y especialmente de sus tropas, para permitir la prestación de asistencia humanitaria y sus obligaciones con la protección de los no combatientes. Pero el paradigma humanitario que surge tras la batalla de Solferino y la creación de la Cruz Roja y del DIH pone énfasis en que la asistencia debe ser llevada a cabo por organizaciones imparciales de modo que puedan trabajar con las víctimas de ambos bandos. Corresponde a los estados, como firmantes de los instrumentos jurídicos internacionales, y a sus fuerzas armadas el respeto del ámbito jurídico que permita la función de asistencia por parte de las organizaciones civiles. Es decir, cumplir el DIH y velar por la protección de los no combatientes. Y el DIH establece numerosas obligaciones para las fuerzas armadas contendientes.

En tercer lugar, en el propio Primer Convenio de Ginebra se incorporan numerosas disposiciones sobre los servicios de Sanidad Militar y sobre su no consideración como objetivo de los ataques. Es decir, se propone que los ejércitos mejoren sus dispositivos asistenciales pero no se les pide que actúen de modo imparcial como sí se exige al CICR y otras organizaciones.

Antes del Primer Convenio de Ginebra algunos ejércitos habían desarrollado de modo muy eficaz sus servicios sanitarios y el caso del ejército británico en Crimea, que sirvió para popularizar la figura de la enfermera Florence Nightingale, es bien conocido. Pero todos esos dispositivos estaban pensados para brindar socorro a los heridos del bando «amigo». No para realizar trabajo humanitario imparcial sin distinguir la raza, la ideología, el color, el bando, de los heridos. Es decir, proporcionaban socorro a sus compañeros pero de ningún modo hacían ayuda humanitaria.

Sirva esta breve consideración histórica para entender que desde su origen el humanitarismo asume ciertos principios que le diferencian de otras formas de actuación y que son su seña de identidad. Así, junto a los principios esenciales de humanidad e imparcialidad, surgen otros que la propia Cruz Roja considera como derivados que son la neutralidad y la independencia, y que son fundamentales para comprender el objeto central de esta investigación que es el papel de los ejércitos en la acción humanitaria. Neutralidad que consiste en no tomar partido por ninguno de los contendien-

tes e independencia que enfatiza la necesaria distancia de lo humanitario respecto del actuar político o militar.

I.1. *Acción humanitaria basada en principios*

La idea de la evolución de los principios y de una cierta adaptación a las nuevas realidades es fundamental. ¿Cómo entender sino el que la Cruz Roja adoptara la actual redacción de sus principios en 1965, más de cien años después de su creación? ¿O cómo entender sino la propia creación de Médicos Sin Fronteras y de otras muchas organizaciones? La historia del humanitarismo está más cercana a una tradición empírica que se adapta a las situaciones que a una visión kantiana del imperativo categórico (imperativo humanitario en este caso, como algunos dicen), aunque a veces parezca lo contrario. Pero, como se sugería en el nombre de un seminario, ¿es posible una ayuda basada en principios en un mundo que no los tiene?, ¿cuál es la importancia hoy de esos principios y valores?, ¿qué vigencia tienen? Por ello, y analizando el papel que la ayuda ha desempeñado en ciertas crisis, se plantean nuevas cuestiones sobre algunos principios.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja adoptó sus principios tras muchos años de experiencia práctica, en la que hubo algunas situaciones en las que su labor fue criticada. Por ejemplo, ciertos delegados del CICR pudieron visitar algunos campos de exterminio nazis en la última fase de la segunda guerra mundial y no denunciaron lo que allí vieron por una concepción estricta de la neutralidad que difícilmente podría sostenerse hoy. Y ello fue y sigue siendo generador de discusiones entre los actores humanitarios.

Esto llevó a reformular la redacción de los principios fundamentales de la Cruz Roja tal y como hoy los conocemos[1]. De los cuatro principios clásicos de la Cruz Roja (no consideramos el de unidad, el de universalidad y el de carácter voluntario, que serían para Cruz Roja principios orgánicos), dos de ellos seguirían considerándose fundamentales, aunque no hay un acuerdo completo, y existe además cierta discusión en torno a los de neutralidad e independencia.

Respecto al principio de humanidad, entendido como el impulso que surge con el objetivo de aliviar y prevenir el sufrimiento humano dondequiera que se produzca y hacer respetar y proteger a cualquier ser humano en cualquier circunstancia, existe, en principio, un gran acuerdo. Este consenso tiene también su plasmación en normas jurídicas y está en la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho internacional humanitario (DIH) o el

[1] Puede consultarse la redacción actual en la página de Cruz Roja Española, por ejemplo, en http://www.cruzroja.es/.

derecho de los refugiados. A ello se refiere la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera adoptada en 1998, que no sería sino un recordatorio de las obligaciones que han asumido los Estados firmantes de las normas citadas. Lo que algunos denominan el imperativo humanitario, se recogería en este principio.

Las críticas, si acaso, al principio de humanidad vendrían por su carácter demasiado vago como para ser la base de la acción humanitaria. Convendría recordar aquí que en las redacciones de este principio por la Cruz Roja u otras organizaciones se reafirman, al menos, cuatro ideas que concretan el principio y matizan una mera visión asistencialista: prevención, alivio, protección, respeto. Más recientemente se incorpora la idea de la ayuda como derecho y basada en derechos.

La imparcialidad también es un principio universalmente aceptado y recogería las ideas de no discriminación, atención en función de las necesidades y no de otros criterios, y el trato prioritario a quienes más lo necesitan haciendo abstracción de las diferencias entre los individuos. La idea de imparcialidad constituye la esencia misma de la acción humanitaria y sería también la base de la ética médica clásica.

Podría decirse que, incluso aquellos que abogan por una mayor adaptación y adecuación de los principios humanitarios tradicionales a los momentos actuales, compartirían la necesidad de mantener los valores que sustentan los principios de humanidad e imparcialidad. También una cierta idea de universalidad entendida no sólo como principio orgánico, sino como expresión de una vocación universalista de la acción humanitaria. Sin embargo, otros principios humanitarios han sido y siguen siendo objeto de debates y no tienen el consenso de todos los actores. La neutralidad, la independencia y la cuestión del testimonio son los que generan más discusión.

El debate sobre la neutralidad es antiguo y ha llevado durante años, incluso en las organizaciones que asumen este principio, a diversas interpretaciones. Así, en la propia Cruz Roja, basándose en el DIH, la neutralidad tendría dos aspectos: la neutralidad militar, es decir, no actuar de forma que pueda beneficiar a una de las partes (como sucede con las llamadas potencias neutrales, que lo son al no tomar parte en un conflicto armado), y la neutralidad ideológica, que implica una posición de reserva y prudencia en las controversias políticas, religiosas, ideológicas, etc.

Pero es más, en las últimas presentaciones de este principio por parte del CICR se plantea la neutralidad como comportamiento, lo que es algo distinto. «Debemos reconocer que no siempre es fácil actuar con neutralidad. En primer lugar cada individuo tiene convicciones personales. Cuando surgen disturbios que avivan pasiones, abstenerse de expresar las propias opiniones en el ejercicio

de sus funciones requiere, por parte de cada miembro de la Cruz Roja o la Media Luna Roja, un gran dominio de uno mismo. Al voluntario no se le pide que “sea” neutral —todos tenemos derecho a tener una opinión—, sino que tenga un comportamiento neutral. El matiz es importante» (CICR, 2000). A nadie se le pide que sea insensible, que no sufra y no se indigne con las violaciones de los derechos humanos o la violencia, que no tome posición. Se le pide que se comporte como neutral para conservar la confianza de las partes y poder acceder a los que sufren.

Sin embargo, muchos aducen que, incluso pretendiéndolo, la neutralidad es imposible en los actuales desastres complejos y que es ingenuo seguir argumentando a favor de ella. Inevitablemente la provisión de asistencia y recursos y la protección de ciertos sectores tiene un impacto político, y la cuestión sería aprovecharlo de modo positivo para que contribuya a la construcción de capacidades y a sentar las bases para la paz, es decir, reemplazar el humanitarismo clásico por una forma más política del mismo, integrado en los objetivos de política exterior de seguridad y paz. Para ellos, la interpretación pura de neutralidad es difícil de sostener. Este tipo de posiciones, por lo menos, tiene la ventaja de plantear claramente la cuestión, no recurriendo a una retórica de neutralidad para ocultar claros objetivos políticos.

Para otros, por el contrario, esta integración es problemática tanto ética como operacionalmente. Éticamente, porque no está nada claro que los objetivos de las grandes potencias, las organizaciones multilaterales o los Estados donantes de la ayuda en términos de política exterior sean coincidentes con los de las poblaciones afectadas por los conflictos (Timor Este, Chechenia...). La neutralidad no significaría ser políticamente ciego hacia el riesgo de manipulación de la ayuda, sino que sería un concepto activo que requiere de los actores humanitarios un mayor análisis del contexto político para proteger la integridad de su acción. Se distinguiría entre un enfoque políticamente informado de la acción humanitaria y otro políticamente dirigido por los intereses de los países donantes.

Por otra parte, los defensores de continuar manteniendo el principio de neutralidad argumentan que no es sólo por razones morales sino también prácticas. Negociar el acceso a las víctimas con las partes del conflicto sirve para probar a los actores del conflicto que la ayuda no concede ninguna ventaja militar y, por tanto, que no debe ser un objetivo militar. Si la ayuda se asocia a un lado en particular será tomada como objetivo por el otro contendiente, reduciendo las posibilidades de acceso a las víctimas.

En cualquier caso, parece evidente que, debido a las múltiples interpretaciones que se da al concepto de neutralidad, este es confuso y, por ello, quedó fuera, por ejemplo, del Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz

Roja y la Media Luna Roja y las ONG en respuesta a los desastres de 1994, tratando de recuperar y de llenar de contenido positivo la idea de imparcialidad. La neutralidad militar nos remite a los combatientes, y esos no son los destinatarios de la acción humanitaria; la neutralidad política puede remitirnos al silencio. La idea de imparcialidad nos remite a las víctimas, a las poblaciones en peligro, y estas sí son las que dan sentido a nuestra acción. Cada vez más aparece que, incluso para sus defensores, la neutralidad no es un principio al mismo nivel que la imparcialidad o la independencia. Su fin es la acción; está al servicio y debe posibilitar el ejercicio del principio de humanidad. Por tanto, estaría más al nivel de un elemento operativo que de un principio de carácter general.

Aunque mucho menos polémico que el de neutralidad, también el principio de independencia ha sido objeto de discusiones y de diversas lecturas. En general, todas las ONG humanitarias, incluso agencias gubernamentales de ayuda se proclaman independientes, aunque en algunos casos maticen su colaboración con los poderes públicos. La independencia significaría la voluntad de oponerse a toda injerencia de cualquier tipo que impidiera llevar adelante los imperativos de humanidad e imparcialidad. Es la garantía de poder evaluar libremente las necesidades de las víctimas y de proponer acciones sin mediatización alguna basadas en la proximidad a las víctimas y en el conocimiento de la situación. Tiene, por tanto, un componente de libertad de análisis y acción, y otro de independencia económica para poder hacer posible el primero. Pero seamos justos, ¿es la independencia económica garantía de independencia real respecto, por ejemplo, de los poderes públicos? Obviamente no. Por supuesto que hay más posibilidades de actuación independiente si se tiene independencia financiera, pero esto no siempre ocurre. Por ejemplo, muchas formas de financiación privada ligadas a campañas o a empresas no aumentan, necesariamente, la independencia y pueden limitarla.

La redacción del punto cuarto del Código de Conducta antes citado es, en este sentido, significativa al plantear de modo nada «neutral» el principio de independencia por negativo: «nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de la política exterior gubernamental», se dice, concretando más en su exposición que «las ONG humanitarias son organizaciones que actúan con independencia de los Gobiernos» con los que se colabora, y se aceptan fondos «en la medida en que coincida con nuestra propia política independiente [...], tratamos de no depender de una sola fuente de financiación».

La aparición en los años noventa de nuevas posibilidades de financiación pública para operaciones humanitarias (el caso de ECHO es el más relevante) y la mayor reacción y apoyo económico de la opinión pública ante las emergencias han hecho que numerosas ONG se hayan situado en este «mercado» con muy poca o nula independencia y ac-

tuando como meros subcontratistas de los donantes. Pero tratando de situar el debate, deberíamos reconocer que el modelo de financiación proyecto a proyecto u operación a operación ha mostrado ser poco eficaz en términos de impacto real sobre las poblaciones, y que caminar hacia una mayor coordinación, que en ocasiones supone —no nos engañemos— pérdida de independencia, parece también legítimo en ciertos casos. En este sentido, el tema de la independencia en el diagnóstico, la evaluación y el análisis, que para algunos sería un principio puramente operativo, deviene fundamental, toda vez que condiciona toda la actuación posterior.

Esta atención a los principios que mueven y presiden el actuar humanitario no es gratuita y es esencial plantearse de entrada si las FF AA pueden cumplirlos o cual ha sido en el pasado la interpretación que han dado a los mismos y la práctica que ello ha generado. Volveremos a lo largo del trabajo a este tema pero queremos dejarlo planteado desde el inicio reforzando la idea de que el humanitarismo tiene sentido si se basa en unos principios claros y es respetuoso con un marco jurídico presidido por el DIH.

I.2. *Evolución en la vinculación de los ejércitos con la acción humanitaria. Una visión panorámica*

Tras la firma del Primer Convenio de Ginebra algunos ejércitos comenzaron a incorporar su difusión y la formación de sus tropas en materia de DIH y a ser conscientes de las obligaciones que estas nuevas normas imponían. Una cierta lógica de reciprocidad alentó en un primer momento la extensión del DIH y su «popularidad» entre algunos militares. Como señala Ignatieff, «el Convenio de Ginebra codificó el honor de los guerreros europeos y quiso además universalizarlo, es decir, extender a todos, con independencia de las banderas su poder de protección» (Ignatieff, 1998).

En cualquier caso, durante los años posteriores a Solferino y en las dos guerras mundiales que sacudieron al mundo en la primera mitad del siglo XX, las labores humanitarias recayeron básicamente en las organizaciones civiles, las Iglesias y el CICR. Algunos autores citan el puente aéreo de Berlín en los inicios de la guerra fría como uno de los ejemplos de ayuda realizada por las fuerzas armadas a gran escala (Wheeler y Harmer, 2006).

Con la creación de las Naciones Unidas, primero, y la puesta en marcha de las operaciones de paz, después, las FF AA de diversos países comenzaron a participar en misiones en el exterior con funciones de mantenimiento, construcción, o consolidación de la paz (Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas o el «celebre» VI y medio como se suelen considerar las Operaciones Mantenimiento de la Paz) y en mucha menor medida imposición de la paz (Capítulo VII de la Carta). Hasta 1990, estas misiones mili-

tares con mandatos del Consejo de Seguridad podían coincidir en el terreno con el trabajo de las organizaciones humanitarias y, por tanto, interactuar con ellas, pero nada tenían que las vinculara directamente ni que incluyera en su mandato consideraciones humanitarias.

Fue a partir de los años noventa cuando por muy diversos motivos, y sobre todo por el nuevo contexto internacional creado tras la caída del Muro de Berlín y el fin de la guerra fría, algunas de la operaciones de paz puestas en marcha cambiaron drásticamente y se concibieron como de Imposición de la Paz (Cap. VII) o al margen de la Carta de Naciones Unidas («derecho de injerencia», intervención humanitaria...). Por otra parte, muchas de estas operaciones introdujeron mandatos «multifuncionales» o el llamado «enfoque integrado» o de coherencia, que incluían cuestiones de carácter humanitario en algunos casos de forma indirecta (protección, seguridad, acceso...) pero en otras de forma más directa incluyendo la colaboración en la asistencia.

El elemento fundamental de estos cambios en las operaciones de paz fue el hecho de que los civiles pasaran a ser el blanco en muchos de los conflictos y se convirtieran en las víctimas mayoritarias de los mismos. Pero junto a ello, otros factores influyeron: el fin de la confrontación Este-Oeste, la erosión del principio de soberanía estatal, la atención de los medios, la presión de las opiniones públicas, el deseo de contener el flujo de refugiados, razones de política interna, intereses geoestratégicos o de otro tipo...; en fin, cambios en la escena internacional que influyeron en la función de las operaciones de paz. Así, muchas de las operaciones de los años noventa, al margen de los claroscuros de sus resultados, incluyeron en sus mandatos la protección de la asistencia humanitaria y su escolta (ONUSOM 1, en Somalia), el apoyo al esfuerzo humanitario civil y en especial del ACNUR (UNPROFOR, en Bosnia Herzegovina), o la asistencia en coordinación con las organizaciones humanitarias (UNAMIR, en Ruanda), entre otras. La realidad de estas operaciones demostró ser más complicada y la sensación de frustración y fracaso en muchas de ellas hizo que en años posteriores se redujeran este tipo de operaciones y se emprendiera un proceso de revisión y autocrítica culminado con el llamado *Informe Brahimi* de revisión de las operaciones de paz del que hablaremos más adelante.

En cualquier caso, cuando se trata de operaciones de paz con mandatos claros y legitimidad internacional emanada de resoluciones del Consejo de Seguridad, las posibilidades de colaboración entre las fuerzas armadas desplegadas y las organizaciones humanitarias, aunque puedan plantear debates o problemas, son grandes y puede establecerse una cierta sinergia y complementariedad entre ambas, siempre que redunde en beneficio de las víctimas. Complementariedad que no supone suplantación de las tareas de unos por otros sino precisa-

mente lo contrario: respeto a los ámbitos de trabajo de cada actor y colaboración en intercambio de información, cuestiones logísticas o de seguridad.

Tras la crisis en los Balcanes y los bombardeos de la OTAN sobre la antigua Yugoslavia el cambio fue fundamental. No olvidemos que aquella guerra se intentó justificar por motivos «humanitarios» y que se llegó a hablar de bombardeos humanitarios (Roberts, 2000).

En este contexto, con el expresivo título de ¿pueden coexistir las intervenciones militares y las acciones humanitarias? comenzaba uno de los capítulos del Informe Mundial sobre Desastres 1997 editado por la Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja que ya aventuraba lo que luego se ha complicado aún más. La pregunta es y era, sin duda, pertinente, ya que la irrupción de los militares en el escenario humanitario tras las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU declarando intervenciones de carácter humanitario, ha alterado y confundido de modo importante el propio concepto de acción humanitaria. La posterior acción militar en Kosovo de la mano de la OTAN, sin autorización de Naciones Unidas o las acciones unilaterales en Afganistán e Iraq que vinieron posteriormente han complicado aún más esta cuestión.

El abuso del calificativo humanitario buscando una mayor legitimidad a operaciones básicamente militares y de coerción han hecho más borrosa la división, que existe y debe mantenerse, entre tres campos de acción diferentes: el político, el militar y el humanitario. Las operaciones militares pueden detener la matanza, controlar la violencia, asegurar corredores y garantizar y proteger espacios de seguridad. La acción humanitaria no. Pero la acción humanitaria, incluso con recursos limitados puede llegar a lugares inaccesibles y durante el conflicto y asistir a las víctimas. Además lo hace con criterios de neutralidad, imparcialidad y orientada a las víctimas sin importar su procedencia ni pertenencia a uno u otro bando.

La evaluación de las intervenciones humanitarias con participación de la fuerza militar y el análisis de los riesgos de la vinculación entre lo militar y lo humanitario ha llevado a plantear una serie de condiciones para que estas puedan coexistir y beneficiarse mutuamente y ser más eficaces para asistir a las víctimas y resolver los conflictos. Entre estas están el respeto y la diferenciación entre ambas sobre todo en situaciones de máxima violencia donde la relación se torna más difícil y se requiere fijar mayor distancia entre militares y humanitarios con el fin de permitirle a cada uno realizar sus tareas de manera efectiva. En este caso es mejor que lleven a cabo su labor de manera separada aunque complementaria. Se puede actuar, así, tanto sobre la causa como sobre el efecto del sufrimiento. También se dice en numerosas evaluaciones que «resulta claro, como enseñan los errores cometidos, que las agencias humanitarias deben

mantener firmemente su imparcialidad, su neutralidad y su independencia».

Incluso en esos casos sucede que la presencia de FF AA condiciona la imparcialidad ya que es vista como parcial por una de las partes. Aunque acciones humanitarias y participación militar con mandatos claros y en operaciones de paz pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción.

I.2.1. *Áreas de contacto entre las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias*

En muchas de las operaciones de paz «clásicas» las áreas de contacto entre organizaciones humanitarias civiles y FF AA eran básicamente tres: uso de medios logísticos; tareas de protección y de seguridad; intercambio de información (Barry y Jeffreys, 2002). Aunque algunas organizaciones como el CICR o MSF han tratado de permanecer al margen de la colaboración incluso en estas áreas, este tipo de cooperación no planteó especiales problemas a las organizaciones civiles. Las cosas se han ido complicando cuando las FF AA han participado directamente en tareas de distribución de ayuda, máxime cuando esto se ha realizado en operaciones sin mandato de la ONU.

En algunas ocasiones, el uso de determinadas acciones de ayuda por parte de las fuerzas armadas en operaciones que buscaban más el entendimiento y la aceptación por parte de las poblaciones de países ocupados *(win hearts and minds)* que los fines propiamente humanitarios, ha hecho que las organizaciones humanitarias sean muy escépticas y críticas con estas misiones. Esta discusión sobre las motivaciones reales de las fuerzas militares para hacer labores cercanas a la acción humanitaria está en la base de todas las discusiones que trataremos posteriormente. Es así como hay que entender la llamada cooperación cívico-militar (CIMIC) o las relaciones cívico-militares en general sobre las que volveremos luego. Su objetivo no es la acción humanitaria sino el apoyo a la fuerza a través de la creación de lazos que faciliten su misión con las entidades locales, las propias ONG en aquellos escenarios donde operan (Studer, 2001).

3. DOCTRINA INTERNACIONAL

Con la emergencia de nuevas amenazas, los principales desafíos a la seguridad de los Estados han cambiado de naturaleza (terrorismo, estados fracasados, crimen organizado) y no se declinan sólo en términos puramente militares. Se trata de amenazas y riesgos globales que están obligando a los gobiernos a revisar sus estrategias de seguridad. Para hacer frente a este nuevo tipo de amenazas que se caracterizan por la ausencia de límites claros entre los conceptos tradicionales de seguridad interior y exterior, los Estados están concibiendo nuevas respuestas más adaptadas. Las nuevas doctrinas militares asumen esta visión más global de los riesgos y están integrando una variada gama de instrumentos, acompañando las estrategias militares para hacer frente a estos nuevos retos.

Asimismo, los gobiernos occidentales, han asumido la necesidad de adoptar un papel más activo en la gestión exterior de los conflictos. Junto con este nuevo interés en «intervenir» en conflictos que se analizan como potencialmente vulnerables a la implantación de redes terroristas o que presentan otros riesgos con impacto directo sobre la seguridad global de Occidente, se ha ido adaptando este tipo de intervención a escenarios complejos respondiendo a la necesidad de una mejor coordinación entre los distintos actores e instrumentos movilizados.

La toma de conciencia de la necesidad de transformar las respuestas militares a la complejidad de los escenarios de crisis se ha traducido por la adopción de nuevas doctrinas estratégicas que al asumir una visión más global de los riesgos están poniendo énfasis en los aspectos cívico-militares. La AH ha ido adquiriendo en este contexto cada vez mayor protagonismo, al ser movilizada como un instrumento clave de gestión de crisis y de conflictos.

La adaptación de las FF AA al nuevo contexto de seguridad impulsado por los gobiernos sigue tendencias globales pero se pueden observar diferentes experiencias entre los casos de estudio escogidos. En este capítulo haremos un repaso general de los cambios doctrinales realizados tanto en el seno de las organizaciones internacionales, las Naciones Unidas, la OTAN o la UE y en algunos países, Francia o el Reino Unido. Analizaremos cómo estas organizaciones y gobiernos conciben la relación entre las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias y más en concreto cuál debe ser el papel de las primeras en la acción humanitaria.

I. NACIONES UNIDAS

De las múltiples facetas del trabajo de la ONU, tocaremos brevemente cuatro aspectos relacionados con el objeto de nuestro trabajo: la creciente importancia del trabajo humanitario del organismo multilateral; la evolución de las operaciones de paz; la plasmación de este

cambio de enfoque en las llamadas «misiones integradas» y, por último, las tomas de posición respecto al uso de medios militares en acciones humanitarias en las conocidas como Directrices de Oslo, que reflejan la doctrina de la ONU y otros organismos en esta materia.

I.1. *La ONU y la acción humanitaria* [1]

Aunque parezca que está de más recordarlo, la creación de la ONU en 1945 tras el fracaso de su antecesor la Sociedad de Naciones tenía como objetivo fundamental crear un sistema de seguridad colectiva que pudiera «evitar el flagelo de la guerra», como reza el párrafo introductorio de la Carta de San Francisco, defendiendo los intereses de «nosotros los pueblos». Así pues, las cuestiones referentes a la preservación y mantenimiento de la paz y la seguridad están bastante detalladas en los Capítulos VI, VII y en menor medida VIII, pero no así aquellas que se refieren a las cuestiones humanitarias que sólo se citan de pasada en los artículos iniciales.

Sin embargo, coincidiendo con los cambios en el escenario internacional, en el año 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/101 de 14 de diciembre abogaba solemnemente por un *nuevo orden humanitario internacional* reconociendo «con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución». Al margen de la retórica más o menos habitual en este tipo de documentos, la Resolución 45/101 que se aprobaba junto con otras complementarias en materia humanitaria y que recogía cuestiones discutidas desde los años ochenta, venía a poner de manifiesto una cuestión fundamental: el peso creciente de las cuestiones humanitarias en la agenda de los años noventa y el interés de los organismos internacionales por tomar posiciones en ella.

La Carta de las Naciones Unidas de 1945 contiene, en su artículo primero, una vaga referencia a «realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario», pero no se concretaba nada más. A lo largo de su historia las Naciones Unidas han ido incorporando la respuesta a los desastres dentro de sus preocupaciones y competencias, pero de un modo tardío y aún poco eficaz cuando se trata de desastres de gran magnitud. No fue hasta 1971 con la creación de la UNDRO (Organización de las Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres), que la ONU intenta dotarse de un organismo especializado en la materia, pero esa aspira-

[1] Este apartado está basado en Rey, 2006.

ción no se ha ido concretando hasta los años noventa tras la aprobación de la Agenda para la Paz siendo Secretario General Boutros Gali. Hasta esa fecha, salvo el ACNUR, el trabajo de las agencias de la ONU no tenía esa concepción humanitaria y el único organismo especializado, UNDRO, se centraba en desastres naturales.

En el año 1990, como se ha dicho, se aprueban por la Asamblea General varias resoluciones que incorporan ya la terminología humanitaria y plantean por vez primera el liderazgo de las Naciones Unidas en estas tareas. La Resolución 45/101 de 1990 se centra, por ejemplo en un «nuevo orden humanitario internacional» y la 45/102 en la promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria. En los años noventa se celebró también el Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales que culminó con un foro en Ginebra en julio de 1999 en el que se aprobó una estrategia general para la reducción de desastres en el siglo XXI que fue aprobada por el Consejo Económico y Social y que propone continuar las actividades coordinadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

Estos esfuerzos se fueron concretando en la Resolución 46/182 de 1992 sobre «Fortalecimiento de la Coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas». En ella, se deja claro que «la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad» y se establecen los mecanismos de coordinación y liderazgo dentro del sistema de la ONU. Así, se crea la figura de un Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, un Departamento para Asuntos Humanitarios (DHA) que posteriormente se convertirá en Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), para enfatizar más aún el papel de la coordinación en las emergencias y crisis. Junto a eso, se crean diversos mecanismos de preparación, respuesta, alerta temprana y coordinación con otros organismos. La coordinación, por lo menos, de las agencias del sistema onusiano, carentes de fondos y ávidas de visibilidad y protagonismo, pasa a ser el mandato fundamental de OCHA.

Una de las serias limitaciones que han tenido las Naciones Unidas y OCHA en particular para poder responder de un modo eficaz a los desastres de todo tipo ha sido la falta de voluntad de los estados miembros para dotar adecuadamente el llamado Fondo Rotatorio Central de Emergencias (CERF en las siglas inglesas). La Resolución 46/182 que creaba el DHA ya preveía la puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiación, pero así como otros como los Llamamientos Consolidados (CAP) han funcionado de modo relativamente positivo, el CERF ha sido tan escaso que minaba la posible actuación rápida de la ONU. El fortalecimiento del CERF (ac-

tualmente Fondo Central de Respuesta a Emergencias) auspiciado por el Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios, Jean Egeland, ha sido uno de los logros más importantes del pasado reciente.

En su actual estructura y funciones la OCHA divide su trabajo, precisamente, en dos grandes apartados: emergencias complejas y desastres naturales. La labor coordinadora de OCHA y, en general, del sistema de Naciones Unidas parece irse abriendo paso poco a poco con dificultades como mostrarían los siguientes datos:

- El Sistema de Llamamientos Unificados Interinstitucionales (CAP, en la jerga «onusiana», por *Consolidated Appeal Process*) va asentándose paulatinamente. La OCHA los realiza anualmente para aquellas crisis que permiten un cierto trabajo de planificación previa. Sin embargo, la respuesta de los gobiernos donantes es en general muy desigual y como ya manifestaba Kofi Annan en su presentación de la Memoria de Naciones Unidas de 1999 «causó particular desaliento la escasa respuesta a que dieron lugar las crisis de África en un momento en que muchos países donantes disfrutaba de periodos de prolongada prosperidad» [2]. Este dato, estremecedor y que se ha mantenido en todos los CAP, habla por sí solo del reciente uso de la ayuda humanitaria como instrumento «realista» de política exterior en detrimento de los fines, que al menos retóricamente, deben impregnarla: orientación hacia las víctimas, no discriminación, imparcialidad, no condicionalidad… [3].
El análisis de la respuesta de los donantes a los CAP es un buen indicador del mayor o menor compromiso multilateral de los diversos gobiernos y de su visión de las crisis que vive el planeta. El hecho de que Iraq fuera incluido en el CAP de 2003, pero no en el de 2004, hizo que las cifras globales de los llamamientos consolidados se redujeran en un 45%, pasando de 4.000 millones de dólares en 2003 a 2.200 millones tan sólo un año más tarde [4]. En ambos años los fondos solicitados por Naciones Unidas se cubrieron en conjunto en un 64%, pero con grandes desigualdades. Así, el 90% de los fondos para Iraq en 2003 fue cubierto, pero tan sólo se movilizó el 26% de lo que en ese mismo año fue demandado para Mozambique.
- Naciones Unidas ha tratado de dar un enfoque más coordinado y coherente a las diversas cuestiones que tienen que ver con el entorno necesario para la acción humanitaria: libertad de acceso a las víctimas, negocia-

[2] Naciones Unidas, op. cit., p. 75.

[3] Para un seguimiento de los CAP y de los mecanismos de financiación véase Global Humanitarian Assistance Update 2004-2005. Junio 2005. Puede obtenerse en www.globalhumanitarianassistance.org.

[4] Tomado del *Informe Acción Humanitaria 2003-2004* realizado por el autor y otros colaboradores del IECAH para Médicos Sin Fronteras-España. Madrid, noviembre de 2005.

ciones con las partes en conflicto, respeto de los principios humanitarios. Además coincidiendo con el aniversario de los Convenios de Ginebra el Consejo de Seguridad celebró dos reuniones abiertas sobre la observancia y aplicación de las normas del Derecho Humanitario y se han puesto en marcha iniciativas para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados. La cuestión de la coherencia que se plasma, como veremos, en las misiones integradas ha planteado serios debates con otros actores y las propias ONG que ven como en muchos escenarios de conflicto y postconflicto, la labor de la ONU está más orientada a cumplir una agenda de tipo político que movida por intereses humanitarios (Macrae y Leader, 2000).

Se inició un proceso de discusión entre las diversas agencias de Naciones Unidas para el tema de los desplazados internos, ya que no existe ningún organismo con competencia específica sobre esta cuestión. Tratando de coordinar la labor de ACNUR y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se han iniciado diversas acciones que permitan asignar responsabilidades en caso de crisis con gran número de desplazados internos. Al mismo tiempo se han elaborado estudios sobre países afectados por este problema y un compendio de prácticas eficaces basadas en experiencias de terreno. También OCHA coordina la Unidad de Desplazamiento Interno de la ONU.

Pese a estos avances en materia de coordinación, la propia complejidad del Sistema de Naciones Unidas hace que se haya avanzado poco en el trabajo conjunto entre las agencias dedicadas al desarrollo sobre todo el PNUD y las humanitarias. El sistema de los CAP de los CHAP (Planes Comunes de Acción Humanitaria que se ponen en marcha en cada crisis o país) está contribuyendo a un cierto avance pero aún de modo insuficiente.

I.2. *Las operaciones de paz de la ONU*

En el otro gran ámbito de trabajo de las Naciones Unidas vinculado de algún modo con la acción humanitaria, el de las operaciones de paz, ha habido en estos años importantes cambios con la publicación del Informe del Panel de expertos independientes sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en agosto de 2000 [5], también conocido, como ya se ha señalado anteriormente, como *Informe Brahimi* por ser ese diplomático quien coordinó su redacción.

El Informe se puso en marcha, precisamente, por la constatación de que mu-

[5] Información sobre el Panel, miembros, recomendaciones, resumen y texto completo en: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/menu.htm.

chas de las OP de la ONU no se habían desarrollado de modo eficaz y en ocasiones habían contribuido a una confusión de papeles entre las labores humanitarias y las propias del mantenimiento de la paz.

Las principales recomendaciones del Informe van en el sentido de:

- Dar más poder y autonomía política al Departamento de Operaciones de Paz de la ONU (*Department of Peacekeeping Operations,* DPKO).
- Aprobar mandatos que sean imparciales pero no necesariamente neutrales, especialmente si una de las partes en conflicto usa la violencia.
- Establecer, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU decide autorizar una misión de mantenimiento de la paz, el firme compromiso de que ésta debe ser respaldada por el sólido compromiso de cumplir su mandato y por los medios, inclusive militares, necesarios para ello.
- Definir una estrategia de «despliegue rápido y efectivo» que permita situar en 30 días tropas en el terreno para misiones tradicionales de mantenimiento de la paz y 90 días para misiones más complejas.
- Impulsar a los Estados miembros a crear fuerzas de aproximadamente 3.000/5.000 efectivos que puedan estar disponibles para misiones de la ONU en 30 días.
- Establecer una lista de efectivos militares y policiales que puedan ser llamados con urgencia, *on-call list*, para actuar en siete días y que ayuden a poner en marcha operaciones de mantenimiento de la paz.
- Autorizar unos fondos de 50 millones de dólares al Secretario General de la ONU para que comience a planificar operaciones de paz con anticipación.
- Asegurar que las operaciones de paz tienen fondos suficientes para ir acompañadas de proyectos rápidos que mejoren las condiciones de vida de las personas en las zonas afectadas.
- Crear un grupo de trabajo *(task force)* para cada misión, en el que se combinen capacidades de análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, ayuda a los refugiados y desplazados, información pública, logística, finanzas y reclutamiento.

Muchas de las recomendaciones parecen razonables vistas las limitaciones y los fracasos de muchas de las operaciones de paz de la década pasada. El impacto real del *Informe Brahimi* fue grande en el sistema internacional y ha llevado a un replanteamiento de estas operaciones que ha hecho que se pongan en marcha muchas «misiones integradas» o de carácter multifuncional que han planteado nuevos problemas.

I.2.1. *Otras cuestiones vinculadas con las OP de la ONU*

No es aquí lugar para desarrollar otro de los temas fundamentales que ha contri-

buido en estos años a impulsar el debate en las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con la acción humanitaria y la respuesta a los conflictos: la intervención humanitaria y el debate en torno a la «responsabilidad de proteger». Simplemente queremos recalcar aquí que esta cuestión, que estuvo marginada de los debates de la ONU por el énfasis puesto por Estados Unidos en la llamada «guerra contra el terror», se ha retomado en la Asamblea General del año 2005 cuyo documento final recoge muchas de las ideas del *Informe sobre la Responsabilidad de Proteger* y el llamado «principio de responsabilidad de proteger».

En sus orígenes fue el Gobierno de Canadá el que auspició la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados que se estableció en septiembre de 2000 y así se anunció a la Asamblea General de la ONU y que publicó el *Informe sobre la Responsabilidad de Proteger* [6] a finales de 2001. El nombre no puede ser más significativo. Se trata de pasar de un hipotético derecho a intervenir dónde y cuándo ciertos Estados quieran, a la responsabilidad de proteger a las poblaciones en peligro o amenazadas o a aquellas que ven en peligro su seguridad humana, con criterios claros y preestablecidos. Responsabilidad de protección que emana de los instrumentos de derecho internacional firmados y ratificados por los propios Estados. Así, por ejemplo, «la Comisión descubrió que la expresión *intervención humanitaria* no ayudaba a avanzar en el debate, también estima que la terminología usada en debates anteriores para argumentar a favor o en contra del *derecho a intervenir* de un Estado en territorio de otro Estado está anticuada y carece de utilidad. Preferimos hablar no del derecho a intervenir sino de la *responsabilidad de proteger*».

Del mismo modo, propone abandonar el uso de «intervención humanitaria» y hablar claramente de intervención o en su caso de intervención militar pues «el empleo en este contexto de una palabra como *humanitario* cuyo significado es intrínsecamente positivo, tiende a predeterminar la propia cuestión de que se trata, es decir, si la intervención es defendible o no».

En otro de los ámbitos que se ha mostrado problemático en el actuar de la ONU y de la comunidad internacional en general, el de la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz, la reciente Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2005 abordó algunas de estas cuestiones creando una Comisión de Consolidación de la Paz que comenzó su trabajo en diciembre del mismo año. Aún es pronto para valorar hasta qué punto puede o no ser eficaz.

[6] Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, *La responsabilidad de proteger*, accesible en www.iciss-ciise.gc.ca/menu-e.asp. Canadá, 2001.

I.3. *El complejo reto humanitario de las «misiones integradas»* [7]

La preocupación por la coordinación ha presidido gran parte de los esfuerzos de la ONU en materia humanitaria y de mantenimiento de la paz casi de una forma obsesiva. Como consecuencia del *Informe Brahimi* surgió el concepto de *«Integrated Mission Task Force»*, ya en el año 2000, bajo la lógica de que esa integración entre los diversos ámbitos de trabajo de la ONU permitiría responder mejor a los retos planteados por la nueva tipología de conflictos y de situaciones posbélicas. De este modo y aunque el concepto se ha ido definiendo paulatinamente, una misión integrada sería «un instrumento mediante el cual la ONU pretende ayudar a los países en procesos de transición de la guerra a una paz duradera, o enfrentar situaciones complejas que requieren una respuesta *(system wide)* global del sistema de Naciones Unidas, a través de un marco político estratégico de gestión de crisis en el que se insertan todos los actores» (Reindrorp *et al.,* 2001).

El modelo de «misiones integradas» ha ido adquiriendo cada vez mayor protagonismo respondiendo también a la necesidad de mejorar las respuestas concebidas desde Naciones Unidas frente a unas crisis cada vez más complejas. La aparición de las llamadas *«nuevas guerras»* y la globalización de las amenazas a la seguridad han acelerado un cambio en la forma de concebir las estrategias de seguridad. En este contexto la acción humanitaria ha ido adquiriendo un nuevo protagonismo al ser percibida por los distintos actores como un instrumento útil para servir distintos objetivos estratégicos. Una de las frases que sin duda caracteriza mejor este cambio de percepción es la tristemente famosa definición de Colin Powell de las organizaciones humanitarias como «fuerzas multiplicadoras y parte esencial del equipo de combate de EE UU».

Más allá de los beneficios que la AH puede acarrear en las estrategias desarrolladas para ganar el corazón y las mentes (*hearts and minds* en la jerga habitual en los ejércitos) de las poblaciones, los objetivos de seguridad están reorientando o redefiniendo el papel de la ayuda en general de acuerdo con un proceso que Mark Duffield llamó la radicalización del desarrollo. La seguridad se ha convertido en un nuevo polo de gravedad de todas las políticas, canalizando los recursos y condicionando las otras políticas y estrategias de desarrollo.

En este contexto, el protagonismo de las Naciones Unidas en la gestión global de los conflictos ha conocido fuertes altibajos. Se han dado rotundos retrocesos, como se ha podido observar con la mal llamada «guerra global contra el te-

[7] Una versión de este capítulo fue publicada en el *Informe Acción Humanitaria 2005: un año de desastres naturales y… mucho más*. IECAH. 2006.

rrorismo», nuevo lema para justificar experiencias bélicas y estratégicas en Iraq o Afganistán. Sin embargo, cabe constatar que estas operaciones unilaterales y sin legitimidad y legalidad internacional han fracasado por varios motivos y están, de alguna manera, reforzando la idea de que sólo la vía multilateral parece acertada para tratar los graves problemas de seguridad que asolan el mundo.

Es en este contexto en el que debemos situar y analizar la emergencia de nuevas aproximaciones a la gestión de crisis y más particularmente a las operaciones de paz. Frente a un mundo cada vez más complejo y para hacer frente a situaciones de conflictos armados donde intervienen una gran variedad de actores, nacionales o internacionales, políticos, militares o humanitarios surge la necesidad imperiosa de coordinación y de coherencia para mejorar o articular una respuesta más integrada. Se trata de escenarios de conflictos complejos que requieren respuestas multidimensionales y donde los civiles desempeñan un papel clave.

Para entender los retos y desafíos que presenta el nuevo modelo de misiones integradas para los actores humanitarios es necesario destacar los principales rasgos que caracterizan la evolución reciente de las operaciones de paz de las Naciones Unidas:

— Una posición más activa de Naciones Unidas frente a los conflictos y una mayor implicación en las fases postbélicas.
— Un protagonismo mayor del componente militar al ser dotado de un mandato más robusto (Capítulo VII o el llamado «VI y medio»).
— El carácter multifuncional de estas operaciones, que pueden tener según el contexto distintos mandatos (desde la protección de los civiles, asistencia humanitaria o reforma del sector de seguridad o misiones más tradicionales como DDR —desarme, desmovilización, reinserción...).
— La diversidad de los actores implicados en estas misiones. La vinculación de las Naciones Unidas con otras organizaciones como la UE, las ONG, la OTAN. Cada vez más se trata de operaciones de carácter híbrido con una delegación de parte de la misión en otras organizaciones internacionales o regionales.

Esta mayor implicación tiene sin embargo un balance limitado: muchos informes han puesto de manifiesto las carencias de las respuestas concebidas para garantizar el paso de la fase de estabilización hacia una paz duradera. De esta constatación surge una reflexión destinada a buscar las causas de esta deficiencia en la respuesta internacional a los conflictos. Una de las primeras causas identificadas ha sido la ausencia de coherencia. La concepción de este nuevo modelo para las operaciones de paz parte de la constatación también de la existencia de agendas a veces divergentes o contradictorias en el mismo seno

de las Naciones Unidas entre las diferentes agencias que operan en un mismo escenario con diferentes mandatos y misiones.

La concepción de este nuevo modelo de «misiones integradas» para las operaciones de paz de las Naciones Unidas es el resultado de un proceso de evolución en el marco de la Naciones Unidas marcado por varios hitos:

- La resolución 46/182 de la Asamblea General adoptada en 1991 sobre «Fortalecimiento de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia de Naciones Unidas» confiere a las Naciones Unidas el papel de coordinador de la AH y destaca al mismo tiempo la necesidad de respetar los principios humanitarios. Esta resolución también reafirmaba el papel que las Naciones Unidas tenía que desempeñar en la construcción de la paz.
- Se empezó a acuñar el concepto de «misión integrada» en el Informe de las Naciones Unidas de 1997 *Renewing the United Nations* [8], que hacía un llamamiento a más integración y unidad dentro de las estructuras de Naciones Unidas, recomendaciones plasmadas en una reforma institucional destinada a incrementar la autoridad de la figura del Representante Especial. El objetivo declarado era que: «las estrategias humanitarias así como los objetivos de desarrollo a largo plazo fueran plenamente integrados en el esfuerzo global de construcción de la paz».
- El *Informe Brahimi* [9] (Informe del Panel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas) formuló las primeras recomendaciones en este sentido, abogando por la necesidad de poner los instrumentos políticos, militares y humanitarios bajo un liderazgo unificado. El informe ponía de manifiesto la necesidad de que las diferentes agencias de las Naciones Unidas trabajaran juntas para maximizar el impacto de sus acciones y la utilización de recursos. En el informe se proponía la creación de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo (una *Integrated Mission Task Forces)*, un instrumento de planificación estándar. En este mismo informe se abogaba a favor del refuerzo de los vínculos estructurales entre las operaciones humanitarias y las operaciones de paz, plasmado en reformas institucionales como el nombramiento del coordinador residente o coordinador de AH como segundo del Representante Especial del Secretario General (SRSG). Este informe fue en su día criticado por las ONG porque no consideraba la especificidad de la AH y la

[8] ONU: *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*, A/51/950, New York: United Nations Publications, 1997.

[9] ONU: *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* [Informe Brahimi, A/55/305 - S/2000/809, Nueva York: Naciones Unidas, 2000.

necesidad de distanciarse de los mecanismos políticos para seguir teniendo acceso a las víctimas.

I.3.1. *Qué son las «misiones integradas»: contenido y objetivos*

De acuerdo con la definición recogida y utilizada en el informe del grupo de expertos sobre misiones integradas se trata de: «un instrumento con que las Naciones Unidas procuran ayudar a países en transición desde un estado de guerra hacia una paz duradera, o buscan responder a una situación similar y que requiere por su complejidad una amplia respuesta de las Naciones Unidas vinculando actores y aunando enfoques en el mismo marco estratégico de gestión de crisis» (Reindrorp y Wiles, 2001).

El DPKO (Departamento de Operaciones de Paz de la ONU) define las misiones integradas como: «una misión donde hay una visión compartida entre todos los actores de las Naciones Unidas respecto al objetivo estratégico de la presencia de las Naciones Unidas en un determinado país. Este objetivo estratégico es el resultado de un esfuerzo deliberado por parte de todos los elementos del sistema de las Naciones Unidas de lograr un entendimiento común del mandato y de las funciones de los distintos pilares de la presencia de las Naciones Unidas en el país y utilizar este entendimiento común para maximizar la eficiencia, eficacia y el impacto en todos los aspectos del trabajo y la presencia de las Naciones Unidas en este país» [10].

Las Naciones Unidas asignan a estas misiones tres tipos de objetivos fundamentales:

— La restauración de la estabilidad, la ley y el orden.
— La protección de los civiles.
— La fundación de una recuperación a largo plazo, el desarrollo y la gobernanza democrática.

Las «misiones integradas» pueden adoptar distintas formas y tienen un carácter multifuncional. Comprenden diferentes mandatos desde la estabilización, la protección de los civiles, los derechos humanos y las diferentes estrategias necesarias para sentar las bases de una paz duradera.

La posición de las Naciones Unidas respecto a la integración de la AH en este tipo de misiones ha sido recogida en el manual sobre las operaciones de mantenimiento de paz de carácter multidimensional [11]. Considera clave maximi-

[10] ONU: *Guidelines on the Integrated Missions Planning Process (IMPP),* Working group circulation draft, 25 de abril, 2006.

[11] ONU-DPKO: *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York: UN DPKO, 2003.

zar la eficacia de la AH para los beneficiarios y garantiza que la AH complemente los esfuerzos de las Naciones Unidas en la resolución del conflicto.

Otros documentos posteriores de las Naciones Unidas, como las orientaciones específicas del Secretario General de 2006 sobre misiones integradas [12], han ido aclarando el mismo concepto de misiones integradas. En el punto 4 se puntualiza que: «La integración es un principio general de orientación para el diseño y la aplicación de operaciones complejas de las Naciones Unidas en situaciones de post-conflicto que vincula distintas dimensiones de la construcción de la paz (política, humanitaria, de desarrollo, derechos humanos, Estado de derecho y aspectos sociales y de seguridad) integrándolas en una estrategia coherente».

I.3.2. *Un nuevo concepto de coordinación institucional*

Las misiones integradas han supuesto cambios institucionales en el seno de las Naciones Unidas para poder llegar a una verdadera coordinación entre las distintas dimensiones de la misma misión, como las de desarrollo o las de derechos humanos.

Entre los problemas identificados, el informe del grupo de expertos sobre misiones integradas hacía especial hincapié en las tensiones que han originado estos cambios institucionales especialmente en el terreno, donde son más manifiestas las divergencias respecto a los objetivos de la misión.

Uno de los primeros puntos de tensión identificado aparecía entre el equipo de las Naciones Unidas ya en el terreno *(UN country team)* y la misión liderada por el DPKO, quejándose los primeros de no haber sido consultados en el proceso de planificación de la misión a pesar de su conocimiento del terreno. Asimismo, el DPKO consideraba la visión del equipo presente en el terreno como «superada», al no percibir el cambio de estrategia asumido por las Naciones Unidas acerca de un determinado conflicto, con el paso hacia una posición parcial en apoyo a un determinado proceso de transición.

Se producen también tensiones por la jerarquía de mandatos entre las diferentes misiones. Algunas de las agencias de las Naciones Unidas defienden la superioridad de su mandato, que trasciende el mandato del Consejo de Seguridad.

Desde una perspectiva teórica la formulación de una estrategia requiere diseñar un plan de prioridades y de medidas a adoptar para lograr un objetivo. Tiene que establecer con claridad cuál es su centro de gravedad o el esfuerzo principal. Se trata del parámetro decisivo que debe tenerse en cuenta para que los de-

[12] ONU: SG's [Secretary General] Note of Guidance on Integrated Missions, 9 de febrero, 2006.

más esfuerzos sean posibles y sin el cual la operación fracasará.

En algunos casos como Liberia o Sierra Leona se ha podido producir una confusión al asumir el Representante Especial del Secretario General unas dobles funciones de Coordinador Humanitario a la vez que de Coordinador Residente, lo que ha generando una contradicción interna al fusionar dos mandatos en cierto modo incompatibles, teniendo en cuenta el carácter político del puesto de Coordinador Residente (Weir, 2006).

Las orientaciones específicas del Secretario General de 2006 sobre misiones integradas [13] aclaran también el papel y la responsabilidad asumida por el representante especial del Secretario General y refuerzan su autoridad. Este último establece el marco estratégico general de la intervención, que va a orientar y dar coherencia a las distintas acciones puestas en marcha en el marco de la misma misión. En este documento se hace especial hincapié (punto 12) en la necesidad de considerar y prevenir en determinadas misiones el impacto adverso que pueda tener sobre las operaciones humanitarias y de desarrollo (Misiones con componentes *Hearts and Minds* y *Quick Impact Projects*, QIP, y DDR, Desarme, Desmovilización, Reinserción).

Tras el *Informe Brahimi,* el concepto de integración fue inicialmente aplicado a Kosovo en 1999 para garantizar la división de tareas y mandatos entre las distintas organizaciones implicadas. Posteriormente el mismo modelo se ha sido aplicado en distintas operaciones: Timor Oriental, Sierra Leona, Afganistán, Liberia, República Democrática del Congo, Burundi, Haití, Costa de Marfil y Sudán.

Globalmente las diferentes operaciones de paz de las Naciones Unidas llevadas a cabo de acuerdo con este modelo han puesto de manifiesto la falta de mecanismos de protección del espacio humanitario en su concepción y planificación. Asimismo, se constató en algunas operaciones como la Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Afganistán (UNAMA) una subordinación de la AH al objetivo de reforzar las capacidades locales para construir y consolidar el proceso de paz. UNAMA, creada en abril de 2002, fue una de las primeras operaciones de paz que introdujo el modelo de misión integrada, de acuerdo con las recomendaciones del *Informe Brahimi.* Con un representante especial del Secretario General (SRSG) y dos vicerrepresentantes (DSRSG) con dos pilares respectivos: el político y el humanitario. Se dio de forma consensuada, no se destacaron en el marco de esta misión un perfil bajo a las cuestiones de derechos humanos si se consideraba que podían entorpecer el proceso político.

Este enfoque de integración o de búsqueda de coherencia en toda la acción de la ONU, o de la comunidad interna-

[13] ONU: SG's [Secretary General] Note of Guidance on Integrated Missions, 9 de febrero, 2006.

cional en un país aún pareciendo razonable —¿quién puede oponerse a la coherencia?— plantea problemas de muy difícil solución. En escenarios complejos en los que la ONU despliega iniciativas de tipo militar, político, de mantenimiento de la paz, de promoción de la gobernanza, de construcción del Estado... y de carácter humanitario, la experiencia en el terreno ha mostrado que las cuestiones humanitarias se ven relegadas a un segundo plano o se convierten en meros instrumentos para el logro de objetivos de carácter político.

I.3.3. *Dilemas que plantean las misiones integradas para los actores humanitarios*

La integración del componente humanitario en estas misiones está planteando nuevos desafíos. Esta intrusión en el espacio antes reservado a las organizaciones humanitarias en aras de la eficacia está suscitando numerosos recelos y ha dado lugar a numerosas tomas de posición.

De acuerdo con el informe del grupo de expertos independientes para las Naciones Unidas, las misiones integradas plantean tres dilemas principales (Barth, Kaspersen, Kent y Von Hippel, 2005).

1) El dilema humanitario: surge una tensión entre la parcialidad del mandato relativo al apoyo de los procesos de transición política y el carácter o la necesidad de imparcialidad de la AH para proteger su espacio humanitario. Para algunos actores humanitarios la imparcialidad es la condición básica para garantizar el espacio humanitario. Otros actores consideran, sin embargo, que este espacio humanitario está mejor protegido en el marco de misiones integradas.
2) El dilema relativo a los derechos humanos: en el proceso de refuerzo de la paz, la ONU se puede ver en situación de colaborar o de ser llamada a apoyar gobiernos que por otro lado incumplen las normas básicas de protección de los derechos humanos. Esta cuestión da lugar a cierta *esquizofrenia* o contradicción en el mismo seno de las estructuras de las Naciones Unidas. Su implicación en los procesos de transición le puede llevar a cooperar o apoyar procesos de reconciliación que pasan por alto la responsabilidad de los que violan los derechos humanos. Mientras, otras instancias en el seno de la ONU van a mantener una distancia crítica frente a este tipo de «estado de impunidad» aceptado para llevar a cabo los objetivos fijados en términos de reforma política y gobernanza.
3) El dilema relativo al empoderamiento o la participación local: la necesidad de enraizar el proceso de paz en la sociedad y las estructuras políticas, sin reforzar las estructuras que han llevado al conflicto. El tema de la construcción de capacidades locales es una variable clave. Sur-

gen también tensiones entre, por un lado, la tentación de imponer un modelo universal, y, por otro, la necesidad de tomar en cuenta las particularidades locales.

Una de las preocupaciones centrales de las organizaciones humanitarias es cómo mantener cierto grado de independencia de las ONG en este tipo de misión. De acuerdo con Larry Minear, garantizar la independencia de la AH requiere algunos elementos esenciales como los siguientes (Minear, 2004):

— protección estructural frente a cualquier tipo de condicionalidad política,
— mayor sensibilidad a las percepciones locales relativas a la AH y los actores,
— mayor disciplina dentro del sector humanitario,
— mayor atención puesta en el origen de los fondos,
— mayor participación y empoderamiento por parte de las instituciones locales,
— un marco político configurado en función de las prioridades de seguridad humana.

I.3.4. *Un reto específico: la colaboración entre los actores humanitarios y las fuerzas armadas en el marco de las misiones integradas*

El modelo de misiones integradas plantea nuevos retos respecto a la relación entre las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias.

A partir de los años noventa las operaciones de paz de las Naciones Unidas han ido evolucionando y son cada vez más peligrosas y cada vez más complejas. Se tratan de operaciones con diferentes mandatos (Capítulos VI, VII o el inexistente VI y medio), donde existen numerosas zonas grises y donde el papel de los actores humanitarios tampoco está claramente definido, como en los contextos de transición política y donde no hay una emergencia inmediata (Stoddard y Harmer, 2005).

Como subraya Weir, aún cuando las principales operaciones de paz conducidas en los noventa carecieran de capacidad coercitiva, su naturaleza era esencialmente militar. La naturaleza de la misión será en gran parte el factor determinante para considerar o no la posibilidad de integrar una dimensión humanitaria en un tipo de operación de paz (Weir, 2006).

Sin embargo, si para los actores humanitarios es imprescindible diferenciar claramente el tipo de misión y los medios que se asignan a cada uno de ellos, en la práctica el compartimentar o separar las misiones de imposición de la paz de las de mantenimiento de la paz con mandatos más *blandos* no se ajusta a la realidad, al no tomar en cuenta las dinámicas posibles de evolución. La planificación de las intervenciones no coercitivas debería plantear todos los esce-

narios posibles y contemplar la posibilidad de que cambie la naturaleza del mandato (Smith, 2006).

Asimismo, y sobre la base de las lecciones aprendidas del fracaso o éxito de las distintas operaciones de paz que las Naciones Unidas llevaron a cabo durante la última década, se ha ido afianzando la idea de que las operaciones de paz en general requieren, aparte de un mandato más robusto, una reinterpretación del principio de neutralidad. Es esta una tendencia que augura aún mayores dificultades para la *integración* de una agenda humanitaria en este tipo de misiones. En efecto, el *Informe Brahimi* reconocía que la neutralidad no era lo mismo que la imparcialidad, y que las misiones debían estar preparadas para actuar contra una de las partes en el caso de que hiciera falta para cumplir con su mandato.

En este contexto parece difícil que las ONG se posicionen ante este tipo de misiones. Las relaciones entre humanitarios y militares son variables en intensidad y abarcan distintas áreas. No parece entonces conveniente concebir un marco normativo único si tenemos en cuenta tanto la complejidad de los escenarios de intervención como la diversidad de los mandatos bajo los cuales las fuerzas armadas intervienen en estos conflictos. La naturaleza de la cooperación cívico-militar en este contexto es dinámica y difícilmente reducible a un modelo universal único. Es necesario entonces considerar esta diversidad a la hora de establecer criterios de coordinación y colaboración con las fuerzas armadas.

Para Manuel Bessler [14], de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el grado de implicación de los militares en tareas humanitarias o de interacción con los actores humanitarios debe ser valorado caso por caso. Es necesario evaluar la incidencia de la presencia de los militares sobre:

- el acceso a las poblaciones vulnerables,
- la distribución neutral e imparcial de la ayuda,
- la independencia de la AH,
- la seguridad del personal.

En la práctica y en el contexto de Afganistán, la instrumentalización política y militar de la acción humanitaria ha llegado a su punto más alto con los equipos de reconstrucción provinciales o (PRT). Esta confusión de roles ha generado una situación crítica para los actores humanitarios, con consecuencias directas sobre su seguridad, el acceso a las poblaciones vulnerables y la calidad de la ayuda, de forma que obligando en algunos casos determinadas ONG se han visto obligados a cerrar sus programas de ayuda.

[14] Manuel Bessler, Ponencia presentada en el seminario La Relación entre las Fuerzas Armadas y las Organizaciones Humanitarias en Respuesta a los Desastres, AECI/IECAH, 17 y 18 de noviembre de 2005.

TABLA 1. *Posible implicación de fuerzas armadas en tareas de asistencia*

Descenso en la imparcialidad de las fuerzas →					
Disminución visibilidad de las tareas	Misiones de los militares	Paz	Misión de mantenimiento de la paz	Misión de imposición de la paz	Combates
	Asistencia				
	Directa	Posible	Posible	No	No
	Indirecta	Sí	Posible	Posible	No
	Apoyo en infraestructuras	Sí	Sí	Posible	Posible

Fuente: Bessler (OCHA), 2005.

Si bien las ONG reconocen que puede haber cierto grado de colaboración, la idea de integración de la AH en un marco político militar suele suscitar más rechazo, como es el caso de las misiones integradas. La conveniencia de *integrar* o la determinación del grado de integración del componente humanitario en una determinada misión dependerá en gran medida de la misma naturaleza de la misión y de su *centro de gravedad*. El panel de expertos sobre «misiones integradas» formuló recomendaciones en este sentido al subrayar la necesidad de adaptar los distintos mecanismos de coordinación en función de cada contexto. En efecto, el informe ponía el acento en la necesidad de mantener una gran flexibilidad, y preconizaba que la forma que adopte cada misión se ajuste a la función central que pretende asumir. Uno de los conceptos claves desarrollados por este grupo de expertos gira en torno a la idea de que cada misión tiene un «centro de gravedad», definido como los parámetros decisivos que tienen que ser influidos para lograr el objetivo estratégico y que permiten o posibilitan otros esfuerzos sin los cuales la misión no tendrá éxito.

El concepto de «misión integrada» tal como ha sido interpretado y puesto en práctica en las operaciones de paz de Naciones Unidas ha puesto de manifiesto que los componentes humanitarios de estas misiones estaban claramente subordinados a los objetivos estratégicos de construcción de la paz, y más globalmente al paradigma dominante de reconstrucción de los Estados fallidos.

Una de las ideas subyacente a este planteamiento es que la acción humanitaria pueda desempeñar un papel relevante en la construcción de la paz. Algunos autores han cuestionado esta premisa: si bien hay un consenso claro sobre el hecho de que la ayuda humanitaria puede efectivamente alimentar una dinámica de conflicto, se cuestiona más el valor añadido de su contribución en procesos de construcción de paz (Schloms, 2001).

Quizás habría que diferenciar claramente entre el nivel de coordinación necesario para evitar que la acción humanitaria tenga un impacto negativo en la misma dinámica del conflicto o entre en contradicción con las estrategias desarrolladas por las Naciones Unidas, y la integración que supone para los actores humanitarios someterse a una determinada agenda geopolítica.

I.4. *Las Directrices de Oslo*

En el ámbito de la ONU que estamos analizando, la aprobación de la Resolución 46/182 de la Asamblea General en 1991 supuso el punto de inflexión en el que el organismo multilateral se plantea llevar el liderazgo de la respuesta humanitaria internacional fortaleciendo la coordinación entre las diferentes agencias del sistema. La creación del Departamento de Asuntos Humanitarios, posteriormente OCHA, y de diversos mecanismos de financiación, llamamientos, etc., fueron sentando las bases de una acción humanitaria desde las Naciones Unidas más coordinada y eficaz.

Sin embargo, antes de la aprobación de la Resolución y de la creación de OCHA, otras instancias dentro de la ONU habían participado en la provisión de ayuda en diversos escenarios y contaban con experiencia en la materia. En el ámbito de los desastres naturales UNDRO en colaboración con servicios de defensa civil de diversos países había iniciado desde los años ochenta una reflexión sobre el uso de diversos medios incluyendo los medios militares, en las emergencias. En situaciones de conflicto o postbélicas, el Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) también había participado de modo diferente en diversas misiones vinculadas a cuestiones humanitarias. Ello llevó a que muy poco después de la creación de OCHA se iniciara un proceso de reuniones y talleres entre fuerzas armadas, diplomáticos, organismos internacionales, organismos de protección civil, gobiernos, Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja y ONG para debatir el uso de medios militares y de defensa civil en la respuesta a los desastres. Ese proceso tuvo su primer resultado en la Conferencia Internacional de Oslo de 1994 auspiciada por el Gobierno de Noruega en la que participaron 180 delegados de 45 países y 25 organizaciones internacionales que concluyó con las llamadas «Directrices de Oslo sobre uso de medios militares y de defensa civil (MCDA) en el socorro en los desastres» [15].

Las Directrices de Oslo de 1994 se centraron exclusivamente en el uso de MCDA en tiempo de paz (desastres naturales, ambientales o tecnológicos) y deja expresamente fuera (punto 21) la acción humanitaria en zonas de conflicto armado.

[15] Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets (MCDA) in Disaster Relief. Oslo Guidelines.

De modo muy resumido, las Directrices de Oslo, tras reconocer la necesidad de sumar esfuerzos en la respuesta ante desastres, aboga por la búsqueda de la eficacia y la eficiencia mediante el uso de todos los medios y experiencia disponibles en la comunidad internacional con un criterio básico de complementariedad de esfuerzos. Las Directrices asumen en todo momento los principios de la Resolución 46/182 y en particular la imparcialidad y la neutralidad como inherentes a cualquier actuación.

Un apartado importante de las Directrices es el relativo a la responsabilidad y la gestión de las operaciones MCDA dejando clara la responsabilidad de las autoridades del país afectado por el desastre, siempre que sea posible, y la coordinación de los esfuerzos internacionales por parte de OCHA. Es decir, la coordinación de todos los recursos MCDA, incluidos los militares, por parte del responsable de OCHA en el país. Se establecen de modo muy preciso las obligaciones y compromisos de los diversos Estados y organismos implicados así como el marco jurídico que se les aplica (inmunidades, responsabilidades, etc.). Se concretan, asimismo, muchos aspectos como el de la uniformidad y el de ir desarmados (puntos 29, 74 y 76).

Pese a su carácter no vinculante, las Directrices de Oslo fueron desde su aprobación un referente fundamental para las agencias de la ONU y para muchos países a través de sus cooperaciones bilaterales y enseguida surgió la pregunta sobre su aplicabilidad en conflictos armados. Precisamente, como veremos en otros capítulos, los años noventa fueron ricos en intervenciones militares de carácter supuestamente humanitario y dentro de la propia ONU, con un creciente papel de las llamadas misiones integradas, se planteó la necesidad de ampliar el alcance de las Directrices de Oslo a los conflictos armados. A tal efecto, se constituyó un grupo de trabajo formado por representantes de diversos países y algunas agencias multilaterales que elaboró un borrador que fue discutido por un grupo más amplio de países y organizaciones que finalmente aprobó el documento de «Directrices sobre el uso de medios militares y de defensa civil en el apoyo a las actividades humanitarias de Naciones Unidas en emergencias complejas»[16].

Aparte de su contenido, que analizaremos en profundidad a continuación, su presentación pública en plena guerra de invasión de Iraq, guerra que no lo olvidemos, se hizo para algunos por razones pretendidamente humanitarias, fue un hecho muy relevante que ha supuesto un hito en el debate sobre el papel de los medios militares en la asistencia humanitaria.

[16] Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, de marzo de 2003, y conocidas como las *Directrices MCDA para emergencias complejas de 2003*.

Por último, y dentro de ese mismo proceso, el Comité Permanente Interagencias (IASC), que agrupa a las principales agencias humanitarias aprobó como complemento a las Directrices MCDA en emergencias complejas, el Documento de Referencia sobre «La relación civil-militar en emergencias complejas» [17], que concreta aún más lo dispuesto en el anterior. De hecho, dentro de lo que podríamos llamar el Proceso de Oslo se han producido, aparte de los ya citados, otros documentos que interesa asimismo destacar:

Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (marzo de 2003).

Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys – Discussion Paper and Non-Binding Guidelines (14 de septiembre de 2001).

General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq (8 de mayo de 2003).

Relationships with Military Forces in Afghanistan – Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other UN Personnel (2002).

Guidance On Use of Military Aircraft for UN Humanitarian Operations During the Current Conflict in Afghanistan IMTF (7 de noviembre de 2001).

Civil-Military Coordination Policy by Department of Peacekeeping Operation (9 de septiembre de 2002).

Las Directrices de 2003 se plantean con el objetivo principal de establecer criterios y líneas de trabajo claras para el uso de medios militares y de defensa civil en apoyo del trabajo humanitario de las Naciones Unidas en los conflictos armados. Con ellas se pretende establecer cuándo deben usarse esos medios, cómo debe hacerse y cuáles deben ser los sistemas de coordinación entre los medios civiles y militares en estas situaciones.

I.4.1. *Ámbito de aplicación*

El ámbito de aplicación de las Directrices de 2003 son las llamadas «emergencias

[17] Civil Military Relationship in Complex Emergency. IASC Reference Paper. Junio, 2003.

complejas»; es decir, las situaciones de crisis con consecuencias humanitarias, en un país o región, motivadas por un conflicto interno o externo que requieren ayuda internacional[18] como las operaciones de naturaleza humanitaria de la Organización de las Naciones Unidas que puedan requerir de esos medios.

I.4.2. *Principios básicos*

Se enfatiza y se redefinen los tres principios de la Resolución 46/182 de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Se recuerda también el mandato de la ONU de respetar la soberanía de los Estados.

- La petición para el uso de medios militares debe hacerse por las organizaciones humanitarias, no por las autoridades políticas y basada sólo en criterios humanitarios.
- El uso de estos medios debe hacerse como último recurso y sólo si no existe una alternativa civil comparable que pueda contribuir a la respuesta humanitaria del mismo modo.
- Una operación humanitaria que requiera de medios militares debe conservar su naturaleza y carácter civil. El conjunto de la operación debe estar bajo control civil con los necesarios acuerdos con los responsables de la utilización de los medios militares.
- El trabajo humanitario debe ser llevado a cabo por las organizaciones humanitarias. Cuando los militares tengan un papel en el apoyo al trabajo humanitario se recomienda que no participen en la prestación directa de ayuda de modo que se mantenga una distinción clara entre los roles de los actores humanitarios y militares. Los militares, en la medida de lo posible, deben estar desarmados.
- Cualquier uso de medios militares debe estar limitado en el tiempo y en su escala y deben estar previstas estrategias de salida previendo cómo esas funciones serán desempeñadas por civiles en el futuro.
- Los países que aporten tropas en apoyo a operaciones humanitarias deben asegurar el respeto a los códigos de conducta y principios de las organizaciones humanitarias responsables de la operación.
- El uso de estos medios no debe suponer un coste adicional ni ir en detrimento de otras partidas presupuestarias programadas (ayuda al desarrollo, rehabilitación)[19].

Las Directrices son muy exhaustivas en las consideraciones de tipo organizativo, el intercambio de información, y en los compromisos de la ONU para que el uso de medios militares no sea un complemento de las operaciones de

[18] Pese a que el concepto ha sido muy criticado, se sigue utilizando por parte de las Naciones Unidas y por las organizaciones humanitarias del ámbito anglosajón. Para una discusión sobre el mismo véase Rey Marcos y González Bustelo, 2000.

[19] Se incluyó este aspecto dada la experiencia en la materia y el informe del CAD de 1998, que muestra que el coste de los medios militares puede ser mucho mayor (OCDE-CAD, 1998).

combate o un recurso para el uso de la fuerza contra la soberanía de un Estado (punto 43). Del mismo modo, se establecen toda una serie de cautelas para que no se usen con fines de propaganda «inteligencia» u operaciones psicológicas.

Es destacable que estas Directrices se han adaptado en algunos casos, como en los recientes conflictos de Afganistán e Iraq que plantearon numerosos problemas a las organizaciones humanitarias. Así, en noviembre de 2006, en una conferencia en Oslo, Naciones Unidas lanzó una actualización de las Directrices en vistas a mejorar la eficacia y eficiencia en el uso de medios civiles y militares en operaciones humanitarias. Jean Egeland, Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios reafirmó en este contexto que el uso de los medios civiles y militares debe ser proporcionado y debe contemplarse también en emergencias que cuentan con una menor atención mediática. Como avance positivo realizado por parte de los Estados en relación con la aplicación de las directrices de Oslo, Jean Egeland mencionó la adopción por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) y el ministerio de Defensa del gobierno británico (MOD) de un memorando de entendimiento entre los dos ministerios respecto a la asistencia militar en operaciones humanitarias de urgencia en respuesta a los desastres. Se reafirmó también el imperativo de que los gobiernos y las fuerzas militares respeten el espacio y los principios humanitarios en un contexto marcado por la creciente implicación de las fuerzas armadas en operaciones de combate en diversas partes del mundo. Se insistió también en la necesidad de difundir y fomentar la aplicación de las Directrices de Oslo.

El IASC en su Documento de Referencia de 2004, complementario a las Directrices, desarrolla de modo más pormenorizado algunos de estos principios y criterios:

A. Humanidad, neutralidad e imparcialidad.
B. Acceso humanitario a las poblaciones vulnerables.
C. Percepción de la acción humanitaria.
D. Asistencia basada en las necesidades y libre de discriminación.
E. Distinción civil militar en acción humanitaria.
F. Independencia operacional de la acción humanitaria.
G. Seguridad del personal humanitario.
H. No hacer daño.
I. Respeto de los instrumentos de derecho internacional.
J. Respeto de la cultura y las costumbres.
K. Consentimiento de las partes en conflicto.
L. Opción de último recurso.
M. Evitar la dependencia de los militares.

Podemos decir de este punto, en conclusión, que tanto las Directrices de Oslo de 1994 como las MCDA de 2003 y todo el conjunto de documentos de ONU e IASC

en esta materia constituyen el intento más avanzado para desarrollar un marco doctrinal y normativo que clarifique las competencias de las fuerzas armadas en la acción humanitaria. Así ha sido entendido por el conjunto de donantes que en los 23 principios de la Buena Donación Humanitaria adoptados en Estocolmo en el año 2003 incorporan en dos de ellos alusiones a este tema:

19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso está en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.

20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

Buena Donación Humanitaria 2003

II. EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD) DE LA OCDE

Aunque la misión del CAD no tiene esencialmente que ver con los aspectos que estamos tratando en este trabajo, coincidiendo con la nueva tipología de conflictos y el agravamiento de las emergencias complejas en los años noventa, el CAD comenzó a preocuparse también por el efecto sobre el desarrollo de los conflictos, y en general sobre la necesidad de dar coherencia y complementariedad a los diversos instrumentos de la ayuda incluyendo, por supuesto, la ayuda humanitaria. Fruto de esta preocupación fue la creación en el seno del CAD del grupo de trabajo sobre la relación entre los conflictos, la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo que desde 1995 ha producido diversos documentos que reflejan la posición de los países donantes sobre estos temas.

El resultado más importante del Grupo Especial fue la publicación, en 1997, de las Directrices del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo, que fue acompañada de una Declaración de principios de los Ministros de Desarrollo y otros altos cargos de los organismos de cooperación de los países de la OCDE, que resume los elemen-

tos esenciales de las Directrices y establece los compromisos y acciones claves necesarias para responder a la necesidad de prevenir los conflictos y construir la paz.

En efecto, tras la publicación en 1996 del informe del CAD *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*[20], se propuso un enfoque común hacia la cooperación para el desarrollo. Este enfoque de carácter general, que ha marcado el trabajo del CAD durante estos años, puede desempeñar también un papel vital en relación a la actuación en el ámbito de los conflictos y en la construcción de la paz, y se fue concretando en las *Directrices y la Declaración de Principios.*

Para el CAD, aunque con sus particularidades, la ayuda humanitaria es un instrumento de la ayuda al desarrollo que debe utilizarse en ciertas situaciones en las que tiene ventajas comparativas con otros. Lo interesante del trabajo del CAD en este terreno es que tras varias décadas en las que no prestó atención al asunto, desde el año 1995 ha desplegado un enorme trabajo de producción de doctrina sobre diversos aspectos de la relación ayuda desarrollo. En esta línea, el CAD ha ido publicando documentos sobre la reducción de los gastos militares y su papel en el desarrollo, sobre la participación de los militares en las operaciones humanitarias y el uso de medios militares en ellas analizando sus ventajas y desventajas, sobre el uso de incentivos y «desincentivos» como estrategias para promover el desarrollo y más recientemente materiales sobre evaluación de la ayuda en emergencias complejas (Rey Marcos *et al.,* 2000).

Las conclusiones de muchos de estos trabajos reflejan la preocupación del CAD por situar la ayuda en un contexto más amplio pero restringiendo su uso a los fines estrictamente humanitarios. El CAD también ha visto con preocupación el crecimiento de los fondos de ayuda humanitaria en momentos de «fatiga de la ayuda» —esto es, el declive tendencial de los presupuestos de AOD y las dudas crecientes respecto a su efectividad— que se observa tras el fin de la guerra fría.

Tras los atentados del 11 S y el nuevo contexto internacional, el CAD ha continuado esta preocupación con la publicación de Directrices sobre Reforma del sistema de seguridad y gobernanza (2005) o con la elaboración de propuestas sobre nuevos sistemas de definición y contabilización de los gastos de ayuda humanitaria en línea con las propuestas de la Buena Donación Humanitaria *(Good Humanitarian Donorship)* (DAC, 2005).

En definitiva, el CAD ha sido más sensible que la mayor parte de los Estados

[20] Hay versión española, con el título de *La cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI,* editada en México.

miembros del mismo para tratar de mantener los montos de ayuda al desarrollo y el uso más riguroso del conjunto de instrumentos de ayuda, entre ellos la ayuda de emergencia. El problema es que muchas de sus recomendaciones e informes no se plasman luego en las políticas de los países que lo componen. Oficialmente y tras la puesta en marcha de la GHD, el CAD asume sus principios y por tanto las Directrices de Oslo.

III. LA REORIENTACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS MISIONES DE LA OTAN

La operación militar conducida por la OTAN en Kosovo fue en cierto modo emblemática de la imbricación entre acción militar y humanitaria. Paralelamente a las operaciones militares, la OTAN puso en marcha una importante logística humanitaria. La apropiación del término humanitario en este contexto tuvo dos vertientes principales. Por un lado se justificó y legitimó la intervención por su carácter humanitario, por otro lado se dotaron las acciones cívico-militares llevadas a cabo en este contexto de un fuerte componente humanitario y fueron concebidas como un instrumento de gestión de crisis destinado a reforzar las estrategias político-militares. La intervención de la OTAN en Kosovo marcó un punto de inflexión también en la evolución de la doctrina de la OTAN.

A finales de los noventa la OTAN inició un proceso global de reforma interna para adaptar su capacidad de respuesta a las nuevas características de las intervenciones exteriores que se plasmó en la adopción de un nuevo concepto estratégico en 1999[21]. Esta nueva revisión doctrinal introduce un cambio significativo en la forma de abordar la cooperación cívico-militar.

Antes de la introducción del nuevo concepto estratégico la cooperación cívico-militar (CIMIC) consistía en la coordinación y la cooperación, en apoyo de una misión, entre el mando de la OTAN y las poblaciones civiles, con inclusión de las autoridades nacionales y locales, así como las organizaciones y organismos internacionales, nacionales y no gubernamentales. La OTAN consideraba la cooperación entre civiles y militares como un nexo, cuyo primer y principal objetivo era mejorar la coordinación y reducir las duplicaciones con las organizaciones civiles y las autoridades. La doctrina no contemplaba de forma explícita la asunción de tareas humanitarias ni tampoco lo excluía de manera definitiva.

Las modificaciones del concepto CIMIC han sido en parte el resultado de las aportaciones doctrinales de una nueva generación de oficiales formados en las intervenciones de la OTAN en situaciones complejas como los Balcanes, Sie-

[21] El nuevo concepto estratégico fue aprobado en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, en Washington, en abril de 1999. Consultado en: *Nouvelles Atlantiques*, nº 3.105, mayo, 1999.

rra Leona, Somalia y Afganistán que consideran que las operaciones humanitarias forman parte de la cooperación civil-militar (Rana, 2004). En el nuevo concepto estratégico la OTAN desarrolla las diferentes modalidades de implicación de la alianza en operaciones de paz. El nuevo documento reconoce la importancia de la cooperación cívico-militar y subraya el carácter interdependiente de las estrategias civiles y militares así como la importancia de considerar la interacción de las fuerzas desplegadas con el entorno civil para el éxito de una determinada operación.

La OTAN define la cooperación cívico-militar (CIMIC) como la coordinación y la cooperación en apoyo a una misión entre el mando militar de la OTAN y los actores civiles, incluidas la población civil y las autoridades locales, así como las ONG internacionales y nacionales. De igual modo, considera dentro de este concepto varias vertientes, una de las cuales tiene un componente claro de protección: la planificación de emergencia civil que tiene el objetivo de proteger y dar apoyo a la población local en contextos de conflicto o de desastres naturales.

Asimismo, se establecen algunos límites para la asunción directa de asistencia humanitaria por parte de las fuerzas de la OTAN. Sólo se contempla esta implicación directa en el desarrollo de proyectos de corte humanitario en caso de desastre natural y siempre y cuando tenga lugar en un contexto donde la OTAN no tenga otras implicaciones militares. Este apoyo se pone al servicio de las autoridades locales que supervisan la respuesta [22]. En el caso de operaciones militares de la OTAN, conducidas en virtud del artículo 5 o no, se reconoce que la asistencia humanitaria recae principalmente en la responsabilidad del Estado o de Naciones Unidas. Sin embargo, no se descarta claramente que la OTAN pueda llegar a asumir directamente tareas humanitarias.

Así, entre las misiones de la NRF [23], una fuerza de reacción rápida internacional creada por la OTAN, aparecen las misiones de demostración de fuerza y solidaridad para detener una agresión, como la evacuación de no combatientes, el apoyo a la gestión de desastres, el apoyo a las crisis humanitarias, la gestión de crisis (mantenimiento de la paz, operaciones en el marco de la lucha contra el terrorismo...). A modo de ejemplo, podemos señalar que a finales de 2005 se autorizó el despliegue de la NRF en Pakistán en respuesta a la crisis humanitaria generada por el terremoto.

La doctrina CIMIC establece algunos límites en el desarrollo de actividades humanitarias por parte de las fuerzas de la OTAN, subrayando su carácter excepcional, y supletorio en ausencia de res-

[22] Military Support for International Disaster Relief Operations MC 343.

[23] NATO Response Force.

puesta de los actores que cumplen habitualmente este tipo de misiones o por la incapacidad de los mismos de llevar a cabo las respuestas necesarias. Se afirma en la doctrina que estas tareas civiles volverán a ser asumidas por los actores civiles correspondientes tan pronto como sea posible y se especifica que se tomarán todas las medidas posibles para evitar comprometer la neutralidad e imparcialidad de las organizaciones humanitarias.

Desde la perspectiva humanitaria la nueva orientación estratégica de la OTAN y su mayor protagonismo en misiones de paz plantean varias problemáticas:

A pesar de establecer algunos principios generales que establecen límites a la asunción por parte de las fuerzas armadas de tareas humanitarias no hay una referencia clara a las directrices internacionales como las de Oslo que establecen unas pautas generales respecto a la asunción de tareas humanitarias por parte de las FF AA.

A esta falta de definición clara y referencia a directrices internacionales podemos añadir la falta de diferenciación entre los distintos tipos de operación que la OTAN puede llegar a asumir, una confusión que permite una flexibilidad interna operativa estratégica necesaria para pasar de una operación de mantenimiento de la paz a una operación con un mandato más fuerte de imposición de la paz pero que a la vez dificulta sin duda la racionalización del tipo de relación que las fuerzas de la OTAN van a tener con las organizaciones civiles y más particularmente las humanitarias.

En efecto en la doctrina desarrollada por la OTAN no se diferencia claramente entre las diferentes misiones y el nivel de implicación de las fuerzas y su mandato (entre operaciones de mantenimiento de paz y operaciones de imposición de paz). Se hace referencia a operaciones de apoyo a la paz *(peace support),* que abarcan tanto la prevención de conflictos como la pacificación, el mantenimiento de la paz, la estabilidad regional, la ayuda humanitaria y, la imposición de la paz. Además, se plantea respecto a las operaciones conducidas por la OTAN la cuestión de la legitimidad de las intervenciones: la intervención de Kosovo en 1999 se hizo sin mandato de Naciones Unidas y la carencia de legalidad internacional ha añadido aún más confusión para los actores humanitarios.

Los últimos avances en materia de doctrina confirman en cierto modo la integración de la asistencia humanitaria como parte de las misiones principales de la OTAN. En su «Guía Política General», adoptada en 2006, el mantenimiento de la paz y la coordinación de la ayuda en casos de desastre y de asistencia humanitaria son definidos como nuevas áreas de cooperación en el ámbito de la seguridad [24]. En el mismo docu-

[24] Párrafo 23 del Comunicado de la Cumbre de Washington. Párrafos 31 y 34 del Concepto Estratégico.

mento se prevé también el desarrollo de planes civiles de emergencia[25], en estrecha colaboración con sus países socios y en conformidad con el Derecho Internacional.

IV. LA UNIÓN EUROPEA. LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN CÍVICO-MILITAR EN EL MARCO DE LA PESD

La UE, como refleja su estrategia y las diferentes iniciativas adoptadas en el seno de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa), ha concebido el desarrollo de sus respuestas a los conflictos desde la perspectiva de la integración de los componentes civiles y militares.

1) En el marco de la construcción de la PESD, la UE ha desarrollado nuevos instrumentos civiles y militares de gestión de crisis. En 2003 adoptó un concepto estratégico (Estrategia de Seguridad Europea) y se dotó de nuevas instituciones (COPS, EUMS, EUMC...) y nuevas capacidades reflejadas en el establecimiento del *Helsinki Headline Goal* como la creación de una fuerza de reacción rápida.
2) Las llamadas misiones Petersberg que constituyen o definen el marco legal de actuación de la PESD abarcan distintos tipos de misiones. Se contempla las intervenciones de la FRR (Fuerza de Reacción Rápida) en situaciones que van desde los desastres humanitarios, el suministro de ayuda alimentaria hasta operaciones de combate.
3) En las principales misiones conducidas por la UE los aspectos civiles han tenido un peso preponderante como en las misiones de asistencia judicial o policial, y han ido implicando a un amplio abanico de actores civiles susceptibles de contribuir al esfuerzo de reconstrucción una vez terminadas las operaciones militares. La primera operación militar conducida por la UE (FYROM) tuvo lugar de marzo a diciembre de 2003 en Macedonia.

Respecto a la coordinación entre los aspectos civiles y militares de gestión de crisis, la UE establece dos tipos de mecanismos: uno interno, enfocado en la coordinación interna (CMCO) y otro orientado hacia la coordinación con otros actores (CIMIC). Este último está en gran parte enfocado en el desarrollo de mecanismos de coordinación con otras organizaciones internacionales como la OTAN. Las primeras intervenciones de la UE evidencian el énfasis que la UE está poniendo en el desarrollo de misiones de carácter civil más que militar a excepción de la misión Artemis

[25] Desde la creación del Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres (EADRCC), en junio de 1998, se ha desarrollado la coordinación internacional de ayuda de los países miembros de la OTAN y sus socios en estrecha colaboración con UNOCHA.

en la RDC (República Democrática del Congo), *EU Police Mission in Bosnia*; Themis (Estado de derecho y Georgia 2004).

En el seno de la UE, el desarrollo en el marco de la PESC de una capacidad de gestión de crisis que incluye una vertiente humanitaria ha suscitado temores por parte de los actores humanitarios de que amenace la naturaleza apolítica, imparcial y neutral de la ayuda suministrada por la Comisión Europea a través de ECHO (Oficina Humanitaria). Existe el temor de que el desarrollo en el marco de la PESD de nuevos instrumentos civiles y militares de crisis: la FRR y su contraparte civil, el Mecanismo de Reacción Rápida (MRR), tenga un impacto sobre las estrategias seguidas hasta ahora por ECHO. A diferencia de la FRR, que está gestionada desde el «segundo pilar», del MRR es responsable la Comisión y es gestionado por la Unidad de Prevención de Conflictos y Gestión de Crisis (CPU) de la Dirección General de Relaciones Exteriores.

Las normas que regulan el funcionamiento de ECHO establecen el principio de mutua exclusividad, es decir, que los fondos destinados al MRR no pueden financiar actividades humanitarias cubiertas por ECHO. De acuerdo con el mismo reglamento la Comisión tiene la última palabra en decidir si una combinación de las dos podría ser beneficiosa en determinadas situaciones [26]. El presupuesto asignado al MRR representa 5% del presupuesto de ECHO (25 millones comparado con los 442 millones de euros) [27]. Tanto el presupuesto de ECHO como el del MRR pueden ser ampliados recurriendo al *Emergency Aid Reserve*, un fondo creado para responder a emergencias no contempladas en las previsiones presupuestarias.

Junto a esto, posteriormente se creó otro instrumento en el seno de la Dirección General de Medio Ambiente, el mecanismo de protección civil. Ha sido creado para reforzar la cooperación en materia de protección civil y facilitar también la coordinación, la asistencia de las intervenciones de los Estados miembros y de la comunidad. Este mecanismo puede ser activado también en el marco de una operación de gestión de crisis [28].

Hasta el presente, existe una ambigüedad respecto a la definición de los casos en los cuales pueden ser movilizados los distintos instrumentos de la Comisión diseñados para responder a crisis de muy diversos tipo. Más recientemente, la Secretaría General del Consejo de la UE ha aprobado el documento «Apoyo militar a la capacidad de respuestas ante desas-

[26] Council Regulation (EC), nº 381/2001 (26 de febrero).

[27] EU Crisis Management- A Humanitarian Perspective, Briefing paper, Bruselas, enero, 2004. En ocasiones el presupuesto anual de ECHO superó los 600 millones de euros.

[28] Declaración conjunta del Consejo y de la Comisión sobre el uso del mecanismo civil de protección (junio, 2003)

tres de la Unión Europea» (nº 9.462/06, de fecha 17 de mayo de 2006). En él se expresa que el uso de medios militares en estas situaciones se hará en conformidad con las Directrices de Oslo y las MCDA de 2003. Hasta la fecha no se ha visto en la práctica el alcance de este compromiso.

V. EVOLUCIÓN DE LAS DOCTRINAS NACIONALES

«Sin un examen más detallado de la idea que los militares tienen acerca de su función evolutiva en el marco de las actividades humanitarias, los organismos humanitarios no podrán saber exactamente con quién están tratando» (Rana, 2004).

La integración del componente humanitario en las estrategias militares ha quedado reflejada en cambios institucionales y doctrinales. En efecto, a partir de la década de los noventa la mayoría de los Estados han modificado su doctrina militar, incorporando la ayuda humanitaria en las misiones de las fuerzas armadas. Asimismo algunos gobiernos (RU, EE UU) han creado nuevas instituciones de coordinación cívico-militar para hacer frente a las nuevas situaciones de conflicto y sobre todo para responder a las fases postbélicas de reconstrucción.

V.1. *La doctrina militar francesa*

En Francia al igual que en otros países la relación entre las organizaciones humanitarias y las FF AA ha dado lugar a distintas tomas de posición y la elaboración por parte de las fuerzas armadas de una doctrina que aborda el tema específico de la acción humanitaria.

Las intervenciones humanitarias han constituido un elemento clave de la política exterior francesa. En tiempos coloniales se legitimaban las expediciones militares, argumentando que se trataba de misiones civilizadoras y ya se justificaban como intervenciones humanitarias. La corriente humanista de la colonización daba a la empresa colonial objetivos esencialmente humanitarios. En los años treinta la «misión civilizadora» francesa consistía en palabras del diputado radical Albert Bayet en: «instruir, elevar, emancipar, enriquecer y socorrer los pueblos que necesitan nuestra colaboración» [29].

Rasgos de esta visión permanecen en la política exterior francesa. En el ámbito internacional, Francia ha desempeñado un papel destacado a favor de la normalización del deber de intervención para suministrar asistencia humanitaria en caso de desastre o de conflicto, y la administración francesa ha estado muy activa en el proceso de adopción de la resolución 43/131 en diciembre de 1988 en la Naciones Unidas sobre el llamado de-

[29] Discurso pronunciado en un congreso de la Liga de Derechos Humanos en 1931, citado en Rony Brauman: «Misión civilisatrice, ingérence humanitaire», *Le Monde Diplomatique*, septiembre, 2005.

recho o el deber de injerencia. Francia llevó a cabo numerosas operaciones militares con componente humanitario como la operación Turquoise, en 1994 en Ruanda; la operación Assurance en el Zaire; Pelican en el Congo Brazaville en 1997. Asumió el liderazgo de la operación Artemis de la UE en la RDC, así como la operación Licorne en Costa de Marfil en 2003. Estas operaciones han tenido lugar en un área geográfica considerada de primera importancia estratégica para Francia que mantiene en África varias bases militares en Costa de Marfil, Gabón y Yibuti.

El Libro Blanco del Ministerio francés de Defensa de 1994 marcó un giro importante en la estrategia francesa de defensa. Nuevas aportaciones al Libro Blanco han sido realizadas en «Une nouvelle défense, 1997-2015» [30], un documento publicado en 1996, que introduce nuevos elementos como el fin de la conscripción militar y la profesionalización de las FF AA. El Libro Blanco de 1994 introdujo un cambio fundamental en la identificación de las principales amenazas a la seguridad nacional tras el final de la guerra fría. La doctrina militar francesa resalta, en efecto, la ausencia de amenaza directa a sus intereses vitales e identifica como principales amenazas a la seguridad nacional, los conflictos regionales que puedan surgir en las ex colonias y que puedan comprometer la estabilidad internacional. Asimismo, subraya el carácter asimétrico de las amenazas y pone el énfasis en la prevención: «Las tropas francesas convencionales deben ser capaces de contribuir, si es necesario con el uso de la fuerza, a la prevención, contención o resolución de crisis regionales o conflictos que no implican riesgos a gran escala» [31]. Asimismo, se describen las futuras tareas de los ejércitos como: «la prevención y la gestión de crisis de diferentes grados de intensidad, lejos de las fronteras nacionales y frente a las cuales Francia actuaría con otros países». La visión francesa de las operaciones de paz contempla el uso de la fuerza para detener acciones que ponen en peligro la población civil o en respuesta a la violación del mandato que ampara el despliegue de la misión.

Dentro de la estrategia de seguridad francesa las misiones humanitarias tienen un carácter prioritario junto a la defensa territorial, la gestión regional de los conflictos y el mantenimiento de los acuerdos de defensa. En la década de los noventa se llevó a cabo un proceso paralelo de adaptación de las tropas francesas para las operaciones exteriores. Se han definido nuevos modelos operacionales para adaptar las fuerzas armadas a nuevas misiones. En 1997 se volvieron a definir estos conceptos operacionales en el marco de la Directiva Mercier [32], de tal forma que:

[30] «Une nouvelle défense, 1997-2015», Ministère Français de la Défense, 1996.

[31] Libro Blanco del Ministerio Francés de Defensa, 1994, consultado en: http://www.defense.gouv.fr.

[32] Véase George A. Bloch: «French Military Reform: Lessons for America´s Army?, *Parameters*, US Army War College Quartely, verano, 2000.

— Se contempla el uso de la fuerza para prevenir, contener y controlar de forma estricta la escalada de violencia, de modo que integre desde el principio de la operación acciones políticas, diplomáticas, humanitarias y acciones dirigidas a los medios de comunicación.
— Se acepta la coerción, con el uso de la fuerza, para imponer la voluntad nacional o internacional mediante la implicación «reversible» de las fuerzas mejor adaptadas para convencer u obligar el adversario designado a renunciar a sus objetivos.

Respecto a las operaciones de paz, la doctrina francesa se articula en torno al concepto de imparcialidad activa: esta imparcialidad debe ser determinada en función de las partes beligerantes. Se percibe el mandato como una ley que otorga a los militares un papel de juez y policía. De acuerdo con esta premisa, se contempla el uso de la fuerza en las operaciones de paz para impedir acciones que amenazan a la población civil o acciones que violan el mandato otorgado a las fuerzas. La directiva Lanxade de 1995 argumenta que la restauración de la paz requiere el uso activo de fuerzas militares (de forma imparcial contra cualquiera de las partes beligerantes que viola el mandato o el acuerdo de paz). Se descarta la neutralidad en el caso de que comprometa o ponga en peligro la posición de las FF AA. Esta doctrina ha sido aplicada en Costa de Marfil cuando las tropas francesas destruyeron parte de las fuerzas áreas del país en represalia contra el bombardeo de las posiciones francesas durante una operación contra los «rebeldes».

En el marco de las organizaciones regionales, la doctrina francesa especifica que los militares no deben asumir tareas humanitarias. Su intervención en todo caso puede servir de apoyo a los organismos especializados y sólo deben actuar en caso de extrema urgencia. El carácter militar de su misión debe ser prioritario. El discurso no deja lugar a dudas en cuanto a la asignación clara de funciones y los límites impuestos a la asunción de tareas con carácter humanitario.

En definitiva, la doctrina militar francesa deja traslucir el consenso nacional en torno a la idea de que las actividades de asistencia y de socorro llevadas a cabo por los ejércitos no pueden ser calificadas de humanitarias. Existe, sin embargo, una confusión mayor acerca del «humanitarismo» de Estado de carácter civil. Lucie Michaux Chevry, ministra delegada a la Acción Humanitaria y a los Derechos Humanos en el gobierno de Balladur (1993/1995) afirmaba por ejemplo que cualquier política exterior ambiciosa tenía que tener un componente humanitario porque Francia tenía el deber de intervenir y aliviar el sufrimiento en cualquier parte del mundo [33].

[33] Prefacio de *L'Action Humanitaire de la France à l'étranger*, avril 1993-avril 1994, París, MAE, 1994.

V.1.1. *Las acciones cívico-militares en la doctrina militar francesa*

En Francia la cooperación cívico-militar es un fenómeno reciente. No dispone de un dispositivo interministerial para la combinación de proyección militar y actividades civiles en las zonas de crisis, a pesar de un intento de crear un dispositivo parecido durante la crisis de Kosovo. Se caracteriza también por la ausencia de estructura importante y unificada de financiación a escala nacional y por la debilidad de los mecanismos de planificación interministerial a nivel estratégico y de terreno (Gaïa, 2001).

En efecto para responder a los desafíos que plantea la gestión de las fases postbélicas no existe en el seno del Estado francés el equivalente institucional de una estructura de coordinación interministerial como en el Reino Unido como la *Post Conflict Reconstruction Unit* del gobierno británico o el *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* del Departamento de Estado estadounidense.

Los dispositivos de respuesta a las crisis previstos por el Estado francés se caracterizan por su carácter temporal y se limitan a cubrir las fases agudas de las crisis. La gestión de crisis y la reconstrucción son gestionadas por distintos dispositivos institucionales creados en respuesta a una determinada crisis como la misión interministerial para Europa del Sur-Este (MIESE) en Kosovo creada con el fin de coordinar los esfuerzos de reconstrucción. En Afganistán la gestión y coordinación de la fase postconflicto han sido directamente asumidas por el MAE y el SGDN (Secretariado General de la Defensa Nacional).

Las acciones cívico-militares (ACM) en Francia arrancan en 1994 respondiendo a la necesidad de estrechar los vínculos entre civiles y militares en los teatros de intervención. Fueron concebidas principalmente como un instrumento militar para incrementar la influencia de Francia en el ámbito político y económico a través de los contactos con el ámbito civil. Dichas acciones han sido el objeto de dos directivas del Estado Mayor del Ejército. La primera ha sido elaborada en 1995 (Almirante Lanxade), tras las primeras experiencias conducidas en Bosnia-Herzegovina y ha sido sustituida luego por una segunda Directiva del 11 de julio de 1997 (General Douin). Estas dos directivas establecen las grandes orientaciones que deben guiar las ACM cuya gestión ha sido confiada al Centro Operacional Interejércitos (*Centre Opérationnel Interarmées, COIA*).

Las ACM se dividen en tres categorías: las acciones en beneficio de las fuerzas, las acciones en beneficio del entorno y las acciones de apoyo a las operaciones humanitarias. Esta clasificación sin embargo no impide que en determinadas operaciones haya una confusión de tareas entre las diferentes categorías.

Las primeras abarcan las relaciones con las autoridades civiles tanto a nivel ope-

rativo (con los representantes nacionales) como táctico (con las autoridades locales) con el fin de determinar y negociar todos los aspectos relacionados con la presencia de las FF AA en este contexto como gestionar los contenciosos eventuales, o el control de las fuentes de abastecimiento, la inspección de instalaciones, la coordinación de las medidas relativas a los prisioneros de guerra... Todas estas acciones están destinadas a reforzar la seguridad de las unidades desplegadas, utilizando soluciones alternativas al empleo de la fuerza e instaurando una relación «positiva» con la población. Las acciones cívico-militares emprendidas para servir los intereses de las fuerzas tienen a su vez que ser benéficas para los actores de la reconstrucción: poblaciones, organismos internacionales, ONG, estructuras estatales, operadores económicos privados y públicos, etc.

La segunda función de las ACM tiene el objetivo de facilitar la ejecución de misiones operacionales al actuar sobre el entorno civil. El dispositivo ACM integra acciones humanitarias y se concibe como un instrumento de influencia y de información por los análisis y las evaluaciones realizadas y puestas a disposición de la comunidad internacional. El control de las poblaciones y la ayuda a los refugiados están incluidos en esta categoría de acciones realizadas para mejorar el entorno de la intervención militar. La asistencia a los refugiados en el marco de los acuerdos de Dayton, por ejemplo, puede ser concebida como una misión en beneficio del entorno civil al mismo tiempo que el control de los refugiados permite evitar interferencias con las maniobras militares.

El papel de las ACM en operaciones humanitarias es claramente definido y se circunscribe a tareas de apoyo a la labor desarrollada por organismos civiles. Las acciones humanitarias de las ACM se inscriben sólo en el marco del despliegue de las fuerzas en operaciones exteriores o en el marco de las acciones de las fuerzas ya desplegadas, con el objetivo de facilitar el ejercicio de misiones operacionales. Tienen el objetivo de permitir a las organizaciones internacionales y a las organizaciones caritativas realizar su misión de asistencia y de socorro a las poblaciones necesitadas contribuyendo en particular a la seguridad de la operación.

Esta definición del Estado Mayor de los ejércitos expresa claramente la voluntad de no implicarse en operaciones o acciones humanitarias de forma directa y limitarse a apoyar los actores profesionales en este ámbito: agencias de Naciones Unidas, organizaciones internacionales y ONG. De acuerdo con este principio los militares deben contribuir a la seguridad del entorno y aportar un apoyo logístico y sólo implicarse directamente en caso de extrema necesidad. Si las categorías anteriores tenían un perfil claro en función de su finalidad: civil o militar, no es el caso de esta tercera categoría. Las misiones de asistencia a las organizaciones humanitarias son

conducidas en beneficio de la administración civil o militar.

Esta doctrina ha vuelto a ser revisada recientemente en el año 2005[34]. El nuevo texto introduce el concepto de «Estado final buscado», o sea el restablecimiento de una determinada situación de acuerdo con normas fijadas por la autoridad política y abarca aspectos militares, de seguridad, humanitarios, económicos, sociales y políticos. Se contempla la posibilidad de que los militares asuman un papel directo en la asunción de misiones civiles sobre todo en las primeras fases del conflicto pero se subraya en el documento el carácter excepcional de estas misiones y la necesidad de retirarse lo antes posible para facilitar tan pronto como sea posible el desarrollo de las estrategias civiles. Se precisa en la doctrina que el apoyo aportado a los actores civiles no puede comprometer el objetivo de las misiones y que estas actividades deben ser transferidas lo antes posible a los actores civiles.

La nueva doctrina modifica los objetivos asignados a las misiones cívico-militares que, al facilitar la coordinación entre los diferentes actores civiles y militares, tienen que contribuir al logro de los objetivos políticos. Se asignan a las misiones cívico-militares los objetivos siguientes: reforzar la acción militar facilitando la inserción de las fuerzas armadas en su en torno civil; acelerar la salida de la crisis apoyando los actores civiles para que puedan asumir lo antes posible sus responsabilidades y defender los intereses, políticos y económicos nacionales.

Comparado con el texto anterior se definen cuatro ámbitos de cooperación cívico-militares: la coordinación, el apoyo a la fuerza, el apoyo al entorno civil y la promoción de los intereses nacionales. Se elimina el tercer campo definido en la doctrina anterior como las acciones de apoyo a las operaciones humanitarias.

1) Los objetivos de la coordinación son: la coherencia de las acciones militares con las de las autoridades civiles implicadas en la crisis, la armonización de los objetivos perseguidos por los distintos actores, el intercambio de informaciones, la planificación conjunta.
2) El apoyo a la fuerza: se mantiene pero se modifica la formulación, subrayando que se trata de propiciar el desarrollo de acciones cívico-militares para obtener una percepción favorable de la fuerza por parte de la población local: facilitar la gestión militar del medio como el flujo de los refugiados y desplazados internos. Se añade también una función de evaluación del impacto de las acciones militares sobre el en-

[34] Concept et doctrine interarmées de la coopération civilo-militaire, Etat Major des armées, nº 262/DEF/EMA/EMP.1/NP, 3 de marzo de 2005.

torno civil en el marco de la planificación y conducción de las operaciones.

3) Las acciones conducidas en apoyo al entorno civil tienen el cometido de facilitar la resolución y salida de crisis y la retirada de los contingentes militares: se contempla la asunción de tareas humanitarias de asistencia en caso de «absoluta urgencia» para paliar el déficit inicial de las capacidades civiles.
4) La promoción de los intereses nacionales constituye un nuevo campo de actuación. Una novedad en relación con el texto anterior que realza la necesidad de obtener compensación por el esfuerzo militar realizado y lograr consenso nacional respecto a la operación.

Entre los principios enunciados que deben guiar el desarrollo de este tipo de acciones se insiste en la necesidad de limitar la dependencia de los actores civiles de los recursos militares de cara a limitar los gastos. Se incluye un principio ético: «De acuerdo con una preocupación ética, la imparcialidad debe ser respetada tanto en relación con las partes como en las acciones desarrolladas en beneficio de la población».

Dentro de las acciones cívico-militares emprendidas con el fin de respaldar a las FF AA se contempla la modalidad de desarrollar proyectos de impacto rápido, más conocidos como QIP —*Quick Impact Projects*— destinados a los actores locales.

V.1.2. *La doctrina puesta a prueba en la práctica: «La operación Licorne»*

La experiencia muestra que las ACM pueden intervenir en contextos muy variados, políticos, económicos y humanitarios que corresponden a la diversidad del ámbito de la reconstrucción. El Estado Mayor francés entiende que «estas acciones tienen como objetivo principal el contribuir al restablecimiento de las funciones vitales de un país devastado en vista a la retirada progresiva del componente militar y de la transferencia de responsabilidades a las autoridades civiles». También en el marco de las ACM pueden ser llevadas a cabo acciones que respaldan las acciones civiles de Francia. A la demanda del Ministerio francés de Asuntos Exteriores, en 1996, el Ministerio de Defensa aceptó poner a la disposición de organismos internacionales expertos en obras públicas en Bosnia. En la práctica, los ejércitos suelen sobrepasar los límites establecidos en la doctrina y no se conforman a una interpretación estricta de la directiva de julio de 1997.

Durante la «operación Licorne», la célula ACM o J9 desempeñó un papel de mediación con todos los actores cívico-militares presentes. No había necesidades humanitarias muy importantes ya que los recursos del país se estimaban suficientes para la reconstrucción. La ACM en este contexto consistió en una misión de integración de las fuerzas desplegadas en el entorno. Se trataba

de ganar la batalla de los «corazones» para mostrar que todos los actores de la fuerza Licorne y la MICECI (Misión de la CEDEAO) en Costa de Marfil, eran fuerzas de paz, con la misión de ayudar al país a salir de la crisis. En este contexto desarrollaron labores de rehabilitación inmediata de escuelas o casas de juventud ocupadas por las unidades que permitieron mejorar sensiblemente la percepción de los soldados y aumentar su libertad de acción. Gracias a estos contactos permanentes la ACM ha permitido transmitir al mando operacional más informaciones sobre el entorno civil (OI, ONG, autoridades políticas, generadores económicos) e iniciar acciones de la comunidad internacional a favor de la fuerza (protocolos con la UE, UNICEF, CICR).

Aunque la doctrina militar francesa reconozca de forma explícita la necesidad de establecer límites claros al papel que las fuerzas armadas puedan desempeñar en el ámbito específicamente humanitario, el ámbito de actuación de las fuerzas armadas en el marco de las operaciones de paz no está tan claramente definido y presenta numerosas zonas grises.

V.2. *La doctrina militar británica*

La relevancia del estudio del caso británico queda manifiesta tanto por la importancia de su capacidad militar y proyección de fuerza en el exterior reflejado en el papel que el Reino Unido ha desempeñado en numerosas intervenciones (Kurdistán, Kosovo, Sierra Leona, etc.) como por el haber iniciado con prontitud el proceso de reforma y reestructuración de sus ejércitos con el fin de adaptarlos a los nuevos contextos en los cuales el gobierno británico plantea una intervención armada.

La cooperación cívico-militar británica tiene una larga tradición. Conoció un impulso importante durante la segunda guerra mundial. Fue luego marginada durante la guerra fría y ha vuelto a adquirir cada vez mayor importancia a partir de la década de los noventa (Gordon, 2000).

Comparado con otras doctrinas nacionales, se recalca en el caso británico el nivel de integración del componente militar dentro de una visión global en la cual este último no prevalece sobre otros instrumentos. En efecto el Reino Unido ha elaborado, tras su larga experiencia colonial y sobre todo tras la experiencia adquirida en Irlanda del Norte una aproximación multifuncional y multiorganizacional de gestión de crisis en la cual la fuerza militar aparece como un elemento más (Bigo, 2004 y Makki, 2001).

Es a menudo citada la experiencia de las fuerzas armadas británicas en Irlanda del Norte y su impacto sobre el desarrollo de aptitudes particulares entre las cuales destaca su capacidad a entablar relaciones de cooperación y coordinación con diferentes actores civiles. En

efecto, las estructuras militares concebidas para luchar contra el terrorismo integran capacidades civiles.

El proceso de reestructuración de las FF AA armadas británicas empezó en la década de los noventa y el despliegue de las fuerzas británicas en Bosnia y Herzegovina, en octubre de 1992, marcó un giro y puso en evidencia la necesidad de cambios para responder a estos nuevos desafíos internacionales. Con el fin de adaptar la respuesta militar, el gobierno británico llevó a cabo un proceso de reforma de las fuerzas armadas recogido en el Libro Blanco de defensa de 1998 [35].

En el nuevo concepto estratégico diseñado entonces, la contribución de los ejércitos británicos a las misiones de paz y a las operaciones humanitarias son identificadas como una de sus 8 misiones centrales (MINISDEF, GB 1998). La doctrina británica descansa sobre la premisa de que todas las capacidades desplegadas deben ponerse al servicio del objetivo último que es la resolución del conflicto, el tratamiento de sus causas y el restablecimiento de las condiciones necesarias para la paz. Para llevar a cabo este objetivo es necesario asumir una visión complementaria de las contribuciones que cada actor puede hacer. La doctrina CIMIC británica en consonancia también con el *Informe Brahimi*, anteriormente citado, percibe la asistencia humanitaria como un medio para el logro de determinados fines políticos y de seguridad y no como un derecho en sí mismo. Los principios operacionales básicos que guían la implicación de las fuerzas armadas en tareas humanitarias son en principio bastante coherentes con las normas internacionales y códigos promovidos desde el sector humanitario como las Directrices de Oslo. En efecto, así lo entiende la doctrina militar británica cuando apuesta por [36]:

— evitar en la medida de lo posible implicarse directamente en actividades humanitarias;
— en el caso en que se vean obligadas a implicarse debe ser en apoyo a una agencia civil y bajo su liderazgo, quedándose los militares en segundo plano; y
— contemplar la implicación directa de las fuerzas armadas en proveer asistencia humanitaria sólo como último recurso y en el caso del fracaso del conjunto del proceso humanitario.

El Ministerio de Defensa británico define la asistencia humanitaria como el «apoyo dado a las agencias humanitarias y de desarrollo, en un entorno inseguro, por una fuerza desplegada cuya primera misión no es el suministro de asistencia humanitaria. En el caso de que las fuerzas desplegadas se impliquen directamente en tareas humanitarias, la responsabilidad de tal cometido

[35] White paper on Defence 1998 UK.

[36] Joint Doctrine and Concepts Centre (JDCC) del Ministerio de Defensa británico.

tiene que ser devuelto a las agencias competentes tan pronto como sea posible»[37]. En ese mismo documento doctrinal se integra en los anexos parte del Código de conducta del Cruz Roja y las ONG.

El Ministerio de Defensa británico adoptó también una doctrina específica respecto a las operaciones de paz (*Peace Support Operation*, PSO)[38], que ha servido de base doctrinal para la comunidad militar internacional, incluida la OTAN. En este documento estratégico se señala la evolución de la naturaleza de las operaciones de paz que, a diferencia de las que fueron llevadas a cabo en la década de los ochenta, se desarrollan sin el consentimiento de las partes implicadas en el conflicto y se caracterizan por la ausencia de un Estado soberano capaz de garantizar el cumplimiento de los tratados. La idea transmitida en la doctrina es que en estos contextos las misiones de paz tienen que contar con un mandato claro y reforzado, que les permita el uso de la fuerza para defenderse de forma efectiva sobre todo en los contextos donde no está claro el consentimiento de las partes. Los militares deben definir también instrumentos más dinámicos que los movilizados en las operaciones de paz clásicas, pero menos destructivos que la guerra.

Para hacer frente de forma efectiva a las emergencias complejas el componente militar sólo representa una parte o un instrumento más de las estrategias diseñadas. La solución efectiva a una emergencia compleja tiene que abarcar tanto actividades militares, como asistencia humanitaria y estrategias de desarrollo a largo plazo. Esto requiere a la vez una coordinación efectiva. Las PSO son operaciones multifuncionales en las cuales las actividades militares imparciales son destinadas a crear un entorno seguro para facilitar los esfuerzos de los componentes civiles de la misión y crear una paz «autosostenible».

La doctrina desarrollada respecto a las operaciones de paz hace referencia de forma explícita a las normas internacionales y recomienda que, en caso de que los militares tengan que prestar apoyo a operaciones humanitarias de Naciones Unidas, se utilice como referencia el uso de las directrices de Naciones Unidas. Se afirma en el mismo documento que las operaciones de asistencia conducidas por los militares, como las tareas que se enmarcan dentro de las estrategias de *hearts and minds,* al tener objetivos militares no deben ser descritas o definidas como humanitarias. Al igual que la doctrina francesa, la británica concibe la imparcialidad de una forma

[37] «*Support provided to humanitarian and development agencies, in an insecure environment*, *by a deployed force whose primary mission is not the provision of humanitarian aid. Should the deployed force undertake such humanitarian tasks, responsibility should be handed-over/returned to the appropriate civilian agency at the earliest opportunity*»*,* The Military Contribution to Peace Support Operations, Joint Warfare Publication 3-50, 2, 2004.

[38] Joint Warfare Publication 3-50 Peace Support Operations, Philip R. Wilkinson, 1998.

«activa» o dinámica. Se tratan de operaciones imparciales porque no hay un enemigo designado. Sin embargo, se pueden llevar acciones contra una de las partes en caso de que no respeten los mandatos de la operación, acuerdos de paz o derecho internacional.

Aunque en la teoría parecen claros los papeles asignados a cada uno de los actores, los escenarios de conflictos donde los ejércitos están llamados a intervenir se caracterizan por una cada vez mayor complejidad y por la diversidad de fuerzas que intervienen en estos escenarios, donde las interacciones entre actores revisten una forma mucho más imbricada. En la misma doctrina británica se establece una correlación entre el suministro de asistencia humanitaria y la seguridad, asumiendo que los conflictos pueden ser exacerbados si las poblaciones civiles no reciben ayuda.

Otra cuestión sensible tiene que ver con la «protección». En efecto, se suele concebir el CIMIC como la forma de garantizar la seguridad de los civiles desplegados en el terreno de intervención, asumiendo una labor de protección y contando para ello con la cooperación y colaboración de las autoridades civiles. Así, para el establecimiento de relaciones cordiales entre las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias uno de los mayores obstáculos radica en la incapacidad o la falta de voluntad por parte de las autoridades políticas de ampliar el mandato de las fuerzas para que puedan dar una activa protección a los civiles y eso principalmente por la intolerancia a las bajas. Ese tipo de problema no puede ser resuelto por la simple mejora de los mecanismos de coordinación y requiere un cambio de visión en la concepción y gestión de las misiones conducidas en el marco de las operaciones de paz.

La idea de que las fuerzas internacionales que intervienen en conflictos en países terceros tengan que autoprotegerse puede tener un impacto muy negativo al avivar la dinámica de conflicto que se pretendía desactivar. Barnett Rubin afirmaba en una entrevista a *El País* que uno de los errores de las fuerzas de la coalición en Afganistán había sido el haber delegado misiones de protección y armado milicias, contribuyendo a incrementar el potencial de violencia.

Las transformaciones del pensamiento estratégico británico han sido en parte plasmadas en cambios institucionales, como la creación de un gabinete interministerial *(Post Conflict Reconstruction Unit),* en el que se integran representantes de diversos ministerios con el fin de adecuar estrategias destinadas a movilizar instrumentos de respuestas a los periodos inmediatamente posteriores a los conflictos. En el seno de la DFID (Agencia Británica de Desarrollo) fueron introducidas también las figuras de los *Civil-Military Humanitarian Advisers (HUMADS)* y de los *Development Advisers (DAS)* en apoyo al consejero del mando militar en el terreno y cuyas funciones principales son asesorar a los ofi-

ciales responsables de los asuntos civiles de las fuerzas armadas.

Respecto a los polémicos proyectos de impacto rápido *(Quick Impact Projects)* [39]*,* la doctrina británica estipula que este tipo de proyecto debe contribuir a la creación de un entorno más seguro y a su normalización y puede tener una incidencia sobre las percepciones locales. Su objetivo principal es contribuir a la protección de las fuerzas desplegadas en el terreno. Este tipo de proyecto ha levantado muchas críticas por la parcialidad de las actividades desarrolladas en este marco y la falta de experiencia profesional que caracteriza su gestión. Sin embargo, el marco legal británico impone claros límites a la financiación de los «proyectos de impacto rápido» por los fondos asignados a la ayuda al desarrollo o de emergencia. El *International Development Act* prohíbe el uso de los fondos de DFID para proyectos destinados a servir los objetivos de las estrategias de *hearts and minds*. Para poder ser financiados por DFID los proyectos deben responder a unas necesidades muy concretas y contribuir a la recuperación y estabilización de la zona.

Finalmente, cabe señalar que en el caso británico se han fomentado iniciativas destinadas a promover el diálogo entre los militares y los actores humanitarios a través de la creación de grupos de contacto. Estos grupos pretenden favorecer el conocimiento mutuo y la promoción de las directrices y códigos de conducta que regulan las interacciones entre estos dos actores en el terreno. En efecto, destaca la experiencia británica por haber estructurado su diálogo con los diferentes actores llamados a intervenir en el mismo escenario de crisis y el haber situado las relaciones ONG-FF AA en el centro de la cooperación cívico-militar interagencia. La DFID desempeña un papel clave en garantizar la coherencia global de las ACM y es responsable a la vez de las relaciones con las ONG.

El grupo de contacto británico entre ONG y militares *(NGO-Military Contact Group)* ha sido creado con este objetivo. Ha permitido entre otros logros: el reconocimiento de los principios humanitarios en la doctrina de las operaciones en apoyo de la paz *(Peace support operations).*

El nuevo Libro Blanco adoptado por DFID en junio de 2006 integra parte de las recomendaciones formuladas desde el ámbito de las ONG [40]. Así, reconoce en el punto 10 que los militares están desempeñando un papel importante en desastres y conflictos en la protección de los civiles. Se afirma que la

[39] Proyectos de corta duración destinados a mejorar las condiciones de protección de las fuerzas en ausencia de capacidades civiles, así como la restauración de las infraestructuras civiles básicas y esenciales.

[40] «Saving lifes, relieving suffering, protecting dignity, DFID's humanitarian policy», Conflict, Humanitarian and Security Department, junio de 2006.

agencia británica reconsiderará en función del contexto la conveniencia de desplegar capacidades militares en función de variables determinantes como la implicación respecto a la protección de los civiles, la seguridad de los actores humanitarios, y la valoración del coste y eficacia en recurrir a capacidades militares en vez de utilizar capacidades civiles. El DFID apoyará el despliegue de recursos militares cuando no haya otras opciones civiles viables o cuando la magnitud del desastre obliga a recurrir a otras capacidades. Se compromete a cumplir los principios del GHD (punto 11) y reconoce en el punto 23 el carácter controvertido del papel de los militares en la asunción de tareas humanitarias y sus consecuencias sobre la seguridad de los civiles y la AH. El punto 24 recalca también que el uso de capacidades militares en desastres naturales puede ser costoso y su coordinación con actores civiles complejo.

Al mismo tiempo que se reconoce y se compromete a respetar las directrices de Naciones Unidas, se reincide en la estrategia humanitaria de DFID en la necesidad de determinar el tipo de acciones que los militares pueden llevar a cabo en tareas con objetivos humanitarios en función de cada caso. En función de diferentes variables como la implicación o no de las fuerzas británicas en el conflicto, las consecuencias que tal despliegue pueda tener sobre la protección de los civiles, las percepciones locales y la seguridad de los AH, así como la evaluación coste-eficacia del uso de capacidades militares en operaciones con objetivos humanitarios. En el texto se reconoce también que puntualmente las fuerzas militares puedan desempeñar un papel positivo de apoyo a las operaciones humanitarias. Sin embargo, se resalta a continuación que siempre conlleva riesgos para los actores humanitarios de perder su neutralidad real o percibida y puede privarles el acceso a las poblaciones vulnerables. En el punto 46 afirma el compromiso del gobierno británico en cumplir las Directrices de Oslo.

En octubre de 2006 el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) y el Ministerio de Defensa del gobierno británico (MOD) firmaron un memorando de entendimiento entre los dos ministerios respecto a la asistencia militar en operaciones humanitarias de urgencia en respuesta a los desastres. Las doctrinas militares británicas y francesas parecen ubicarse dentro de la línea preconizada por las directrices internacionales. Sin embargo, la evolución y la complejidad de los contextos de intervención, sobre todo en el marco de la lucha contra el terrorismo, han motivado la adopción de nuevas doctrinas más específicamente orientadas a redefinir el papel de las fuerzas armadas en operaciones de paz donde los límites establecidos al papel que los ejércitos deben o no desempeñar en el ámbito civil y humanitario no están claramente definidos. Los nuevos instrumentos como los proyectos de impacto rápido ponen de manifiesto esta tendencia.

VI. LA POSICIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Hemos dejado para el final de esta exposición la posición de las ONG y de algunos organismos como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) pues de alguna manera ya nos hemos referido a ella en el segundo capítulo al hablar de la importancia de los principios y valores humanitarios o al evocar los casos de algunos países. En este sentido, la posición de la mayor parte de las organizaciones humanitarias civiles y del CICR en especial ha sido desde siempre la de abogar por una estricta diferenciación entre la actividad militar o política y la acción humanitaria tratando de preservar y de cumplir los principios de imparcialidad, independencia y neutralidad. Desde su creación el CICR ha abogado por el respeto del DIH por parte de las fuerzas armadas y ha participado en la difusión del conocimiento de las normas jurídicas en los ejércitos.

En la posición clásica del CICR que es, en este aspecto, compartida por un buen número de ONG (Studer, 2001; Rana, 2005):

— El objetivo primordial de las operaciones militares debe ser instaurar y preservar la paz y la seguridad y contribuir así a una solución política del conflicto.
— La meta de la acción humanitaria no es resolver el conflicto, sino proteger la dignidad humana y salvar vidas. Debería llevarse a cabo de una manera paralela a un proceso político que, teniendo en cuenta las causas subyacentes del conflicto, procure alcanzar una solución política.
— Las organizaciones humanitarias deben preservar su independencia de decisión y de acción, a la vez que mantienen consultas con las FF AA.

No entramos aquí a analizar aspectos concretos como el uso de escoltas armados o protección militar por parte de las agencias humanitarias, el uso de medios logísticos o las sinergias que puedan establecerse en el terreno. Nos interesa destacar que la mayor parte de ONG y el IASC en el que muchas de ellas están representadas, promueven el cumplimiento de la Directrices de Oslo y documentos relacionados. En este contexto, algunos de los elementos de esta cuestión que generan debates y que están en la base de las reticencias por parte de las ONG a la participación humanitaria de las fuerzas armadas serían:

a. La militarización de la ayuda humanitaria puede conllevar un rechazo de la población civil a la que se pretende ayudar;
b. La militarización de la ayuda supone un riesgo para los trabajadores humanitarios y para el acceso a las víctimas;
c. La «ayuda humanitaria» prestada por los ejércitos puede ser parcial;

d. La «ayuda humanitaria» prestada por los ejércitos es cara y poco eficiente (CAD, 1998); y
e. La militarización de la ayuda humanitaria como instrumento propagandístico de los Estados. El recurrente tema de la motivación de las fuerzas armadas para ejercer labores humanitarias a la que hemos hecho reiteradas referencias.

4. LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS (FAS) EN OPERACIONES INTERNACIONALES: UNA EXPERIENCIA A DEBATE

Aunque no con la experiencia acumulada por otros países, la participación española en operaciones internacionales de paz, y en su caso de ayuda humanitaria, es desde hace tiempo, un rasgo característico de la agenda nacional. Hasta los años ochenta, España estaba mucho más preocupada de su situación interna, procurando consolidar su transición democrática, poniendo en marcha una nueva organización territorial y asentando un Estado de bienestar con la vista puesta, en su conjunto, en la integración plena en el grupo de los países desarrollados.

En esa misma época sus capacidades para intervenir en auxilio de otros era muy reducida (interesa destacar que hasta 1981 todavía aparecía en las listas del Banco Mundial como un país susceptible de recibir ayuda al desarrollo). Su aparato civil para participar en operaciones internacionales era incipiente y se reducía a puntuales y escasamente dotadas intervenciones en alguna de las tradicionales áreas geográficas de interés nacional. Por su parte, las fuerzas armadas españolas (FAS) intentaban, simultáneamente, reformar en profundidad su estructura y orientación —conscientes de su precariedad de medios y de su inadecuación para hacer frente a las amenazas de una postguerra fría que iba a obligar a enfoques distintos a los de la confrontación bipolar, después de tanto tiempo volcadas casi en exclusividad a atender a las amenazas interiores— y modernizar su equipamiento y su doctrina, tratando de superar el desfase evidente que se ponía de manifiesto en cada nueva experiencia de colaboración con ejércitos aliados en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a la que acabábamos de incorporarnos.

Sólo a partir de este punto —con la adhesión a la OTAN (1982), pero sobre todo con el ingreso en la Unión Europea (1986)— se puede considerar que España comienza a mirar hacia el exterior, buscando un espacio propio que le permitiera hacer realidad su pretensión de ser vista como una potencia media, con un activismo internacional acorde con sus potencialidades, especialmente en las áreas que históricamente se han considerado, por diversas razones, prioritarias en nuestra acción exterior (Unión Europea, Estados Unidos, Mediterráneo y Latinoamérica).

Ese esfuerzo sostenido se ha traducido, no cabe duda de ello, en una imagen radicalmente distinta a la de entonces. Desde principios de la década pasada España ha ido cubriendo etapas en su acción exterior que le confieren hoy un perfil comparable al de los países de nuestro entorno, con una sólida presencia en los foros de debate y decisión de los organismos internacionales de los que forma parte y con una creciente aportación, civil y militar, de sus recursos humanos, físicos, financieros e intelectuales en el esfuerzo común por alcanzar mayores cotas de seguridad. Con esa nueva orientación y sus renovadas capacidades España ha procurado, al hilo de la

notoria importancia que la acción humanitaria ha ido adquiriendo en la escena internacional, convertir la atención a las víctimas de los desastres y de los conflictos violentos en una de sus señas de identidad. Así lo han asumido los gobiernos nacionales que se han sucedido en estos últimos años, aunque su modo de entender el reto y de emplear sobre el terreno sus medios civiles y militares no siempre haya sido acertado.

España ya no puede, por tanto, ser considerado un recién llegado ni en el campo de la cooperación al desarrollo ni en el de la acción humanitaria. Superada aquella etapa decisiva de consolidación interior y apertura al exterior, se debe analizar lo que hoy hace con el mismo baremo con el que se mide a los demás actores de nuestro entorno. Desde esa convicción, y reconociendo el valor del camino recorrido, cabe afirmar que a España le queda todavía por realizar una parte importante de la tarea para llegar a colocarse entre los países de cabeza en el marco del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en lo que respecta al porcentaje del producto interior bruto dedicado al desarrollo de los más desfavorecidos, a las aportaciones voluntarias a los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en diferentes campos relacionados con la paz, la seguridad y el desarrollo (aunque sí deba destacarse que ocupe el octavo lugar entre los contribuyentes a los presupuestos anuales de la Organización), al volumen de fuerzas militares implicadas en operaciones bajo mandato ONU, o al cumplimiento real de los compromisos adquiridos. Como balance provisional de este periodo puede decirse que ha habido más promesas que realidades, más seguidismo que liderazgo (lo que, entre otras consecuencias, ha provocado caer en los mismos errores que otros han cometido antes) y menos voluntad política que la necesaria para estimular el proceso de elaboración de iniciativas y para incorporar las enseñanzas aprendidas a partir de las experiencias que han mostrado su validez en el terreno.

Concentrando la atención en el terreno específico de la acción humanitaria, las páginas que siguen pretenden analizar el proceso que ha llevado a un creciente empleo de capacidades militares, solas o en el marco de operaciones civiles, en el socorro a las víctimas de desastres naturales o a la población civil sometida a las consecuencias de un conflicto armado. Se trata de un desarrollo que, en paralelo al que se ha dado en otros países, presenta una imagen con claroscuros, en la medida en que a las frecuentes confusiones terminológicas se han añadido empleos inapropiados de medios o actuaciones que no se ajustan a los principios de la acción humanitaria. Este problema, que será estudiado en detalle más adelante, es particularmente acusado cuando confluyen actores civiles y militares en contextos de crisis de carácter humanitario. Interesa por tanto, no sólo conocer los rasgos principales de los problemas que plantea esa confluencia de actores, sino también determinar las causas que han conducido hasta aquí

para poder explorar vías que permitan resolver las disfunciones que se han detectado en demasiadas ocasiones.

Un primer elemento a considerar al analizar el notorio protagonismo que las FAS han adquirido en el terreno humanitario es el que se refiere al hecho de que, si nos centramos en estos últimos quince años, se debe admitir que el entramado humanitario no ha llegado a alcanzar un desarrollo acorde con el nivel de España (novena economía mundial)[1]. Por decirlo en pocas palabras, ni los distintos niveles de las administraciones públicas han llegado a completar su andamiaje institucional y operativo para responder al potencial humanitario que cabe demandarle a España, ni los actores humanitarios no gubernamentales han consolidado unas capacidades acordes con esa misma exigencia. En definitiva, cuando las autoridades políticas comienzan a buscar nuevas tareas para unas fuerzas armadas en cierto modo desorientadas sobre su verdadera razón de ser en un mundo de postguerra fría, se le presenta una inmejorable ocasión para ir ocupando espacios como el humanitario, no cubierto suficientemente por otros que deberían haberlo hecho en mucha mayor medida.

Es conveniente dejar claro ya desde el principio que en ningún caso se plantea como objetivo final de lo que aquí se recoge la condena, ni mucho menos la expulsión del campo humanitario, de ningún actor con capacidades para resolver algunos de los innumerables problemas que siempre presenta la asistencia y la protección de las víctimas. La complejidad de estos escenarios de actuación requiere la participación de instancias muy diversas que, aprovechando sus ventajas comparativas, puedan mejorar la situación de quienes sufren. Todo el mundo es, en principio, bienvenido cuando se activa una operación de esta naturaleza. Pero, guiados precisamente por ese mismo espíritu de eficacia y de resolución de problemas, es imprescindible identificar claramente el cometido de cada actor en presencia, establecer criterios de coordinación y de jerarquización que faciliten el trabajo de cada uno al servicio de quienes necesiten apoyo y, todo ello, en el más absoluto respeto a los principios de independencia, neutralidad e imparcialidad que inspiran la labor humanitaria. Ésa es la guía con la que se aborda este estudio.

I. HECHOS Y CIFRAS

Tal como puede verse en el cuadro que acompaña a estas páginas, la participación oficial de fuerzas militares españo-

[1] Interesa precisar a efectos del presente texto, y para evitar imágenes distorsionadas de una realidad compleja, que cuando se habla de entramado humanitario y de actores humanitarios se está haciendo referencia a los organismos gubernamentales civiles de los distintos niveles de la Administración del Estado y a los no gubernamentales (ONG en sentido amplio).

las en misiones internacionales, con mandato de Naciones Unidas y/o de otras organizaciones internacionales, se inició en el año 1989.

Con anterioridad a dicha fecha sólo se habían registrado intervenciones esporádicas y con bajo perfil. Los dos primeros registros contemporáneos de esta modalidad de actuación datan de los años veinte del pasado siglo. Uno de ellos, correspondiente a 1927, se sitúa en la ciudad china de Shangai, donde un Consejo Municipal de composición internacional estaba apoyado por una fuerza de 40.000 efectivos, entre los que se contaban tropas españolas. El segundo corresponde al periodo de Administración Internacional de la ciudad marroquí de Tánger, entre 1923 y 1928, cuando se puso a disposición de dicha entidad una dotación de 250 policías de una fuerza mixta hispano-francesa.

A estas primeras actividades, encuadradas en términos generales en acciones que debemos considerar de carácter eminentemente militar y de orden público, con ninguna o muy escasa significación humanitaria, se le añade años más tarde, durante la guerra de Vietnam, la ayuda sanitaria en el hospital de Gon-Gong (al sur de Shaigon). Dicha misión, ahora sí con un perfil netamente humanitario, estuvo operativa desde 1966 a 1971. Por último, como parte de esa etapa que cabría calificar de prehistórica, en esa misma época se llevaron a cabo operaciones de cooperación dentro del plan bilateral político-económico en Guinea Ecuatorial, que contaron asimismo con participación de las FAS.

En todo caso, es en 1988 cuando se identifica con nitidez el salto a un nivel de implicación que ha ido creciendo de modo sostenido para llegar a la actualidad a una imagen como la que muestra el cuadro citado anteriormente. En dicho año, España es convocada por la ONU para contribuir a dos misiones en África: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I) y Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición (UNTAG, en Namibia). Así fue como, el 3 de enero de 1989, tras la preceptiva autorización del gobierno español, las FAS comenzaron una nueva etapa en su historial que ha tenido evidentes repercusiones internas —tanto en su organización y modo de actuar como en su equipo, material y armamento—, pero también externas, como las que han afectado a la visión que la sociedad civil iba a ir conformando sobre sus militares.

En estas primeras intervenciones el componente formalmente humanitario, si lo había, era de orden muy secundario en comparación con los objetivos políticos que justificaban la activación de la misión (vigilancia del cese de las hostilidades y preparación de procesos electorales, principalmente). Por tanto, el problema que luego se va a manifestar aún era inexistente, por cuanto no se daba una coincidencia real de actores humanitarios y fuerzas militares sobre el mismo terreno. Habrá que esperar

hasta octubre de 1992, en la ex República Yugoslava de Macedonia, para identificar una misión —la ECTF-(Y), a la que España aportó 3 militares— que tiene, ya desde su formulación originaria de coordinación de la ayuda humanitaria, un inconfundible carácter humanitario. Desde entonces se suceden misiones netamente militares con otras en las que resulta posible determinar una más o menos clara orientación humanitaria, pero, en general, no existe una línea que permita definir con nitidez los dos campos. Lo que parece que manifiesta es, al contrario, un interés inequívoco en mantener esa ambigüedad en un intento por «vestir» de humanitario, aunque sea *a posteriori*, prácticamente todo aquello en lo que los soldados españoles se vean envueltos en el exterior. Así se deduce, en un gesto que como mínimo resulta llamativo, de la información oficial que el propio Ministerio de Defensa difunde, por ejemplo en su página web, cuando da cuenta de la participación militar en el exterior bajo el título de «Operaciones de Paz y de Ayuda Humanitaria», como si ambas tareas fueran, siempre y por definición, una misma cosa[2].

En conjunto, y desde ese referido año 1989, España ha participado en prácticamente sesenta operaciones de paz y de ayuda humanitaria, desplegando alrededor de 70.000 militares en distintos escenarios de cuatro continentes (todos excepto Oceanía). El coste aproximado de dicha participación puede cifrarse, cuando acaba de añadirse a la lista la participación en la Fuerza Interina de Naciones Unidas para el Líbano (FINUL reforzada), en más de 3.100 millones de euros[3].

Los hitos más sobresalientes de esta ya significativa experiencia comienzan, en 1992, con la participación en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia, que elevó la cifra de militares españoles desplegados en el exterior hasta los 1.500 efectivos. En 1999, con el envío de tropas a la misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), el número de soldados en el exterior llegó hasta los 2.800 efectivos. En esa misma senda de creciente implicación en acciones exteriores, el máximo histórico se alcanzó en el año 2003, cuando llegó a haber 3.600 efectivos en cuatro escenarios diferentes, con la especial implicación en la invasión de Iraq que sigue siendo, a día hoy, el ejemplo más pernicioso de la historia nacional en la interesada confusión entre la actuación militar y la acción humanitaria. Más adelante volveremos sobre este mismo asunto.

2 Bastaría recordar en este punto que las operaciones de paz, en sí mismas, abarcan una amplia variedad de misiones que pueden ir, por citar sólo dos supuestos, desde el mantenimiento de la paz hasta su imposición (lo que implica la realización de acciones de combate en las que el componente humanitario está, por definición, totalmente ausente). Véase en la tabla 2 el listado de todas las operaciones de paz en las que España ha participado.

3 Datos extraídos de la página web del Ministerio de Defensa, http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4261.

TABLA 2. *Participación española en misiones internacionales*

FECHA	MISIÓN	LUGAR	PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA	BAJAS	MISIÓN / FUNCIONES	ESTADO
Agosto de 2006	Fuerza Provisional de NN UU en el Líbano (FPNUL)	Líbano	1.100 efectivos	0	Confirmar la retirada de las fuerzas israelíes del sur del Líbano, restaurar la paz y la seguridad internacionales, ayudar al Gobierno la restitución de su autoridad efectiva	Activa
Julio de 2006	Misión de policía en países bálticos	Estonia, Letonia y Lituania	82 militares desplegados	0	Policía aérea	Activa
Junio de 2006	Operación de la UE en apoyo a MONUC (EUFOR RD CONGO)	República Democrática del Congo	Despliegue de 120 efectivos y presencia de 10 militares españoles en cuarteles generales	0	Apoyo de la Misión de Naciones Unidas MONUC durante la celebración de las elecciones legislativas y presidenciales	Activa
Octubre de 2005	Respuesta Solidaria II	Paquistán	370 efectivos enviados	0	Apoyo al Ejército paquistaní en las labores de ayuda a la población civil afectada por el seísmo ocurrido	Terminada
Agosto de 2005	Misión de la UE en Aceh / Indonesia (EU AMM)	Banda Aceh - Indonesia	8 militares desplegados	0	Verificar los acuerdos de alto el fuego entre el Gobierno de Indonesia y el grupo revolucionario para la liberación de Aceh, y ejecutar la recogida del	Activa

					armamento de la guerrilla, prevista en los acuerdos	
Abril de 2005	Misión de apoyo de la UE a la Unión Africana en Darfur (AMIS II)	Darfur, Sudán	Despliegue de 7 oficiales españoles	0	Apoyo a la Unión Africana como garante de los acuerdos de alto el fuego	Activa
Abril de 2005	Misión de NN UU en Sudán (UNMIS)	Sudán	Despliegue de tres oficiales españoles	0	Observación militar	Terminada
Enero de 2005	Operación Respuesta Solidaria	Indonesia	Despliegue de 594 oficiales españoles	1	Traslado de ayuda humanitaria	Terminada
Diciembre de 2004	Operación ALTHEA (EUFOR)	Bosnia Herzegovina	580 efectivos desplegados	0	Misiones de policía y seguimiento	Activa
Octubre de 2004	Operación de las NN UU en Haití (MINUSTAH)	Haití	Despliegue de 200 efectivos	0	Tareas de apoyo a la estabilización del país	Terminada
Julio de 2004	Operación de las NN UU en Sudán (AMIS)	Sudán	Despliegue de 1 efectivo	0	Tareas de mantenimiento de la paz	Terminada
Junio de 2004	Operación de las NN UU en Burundi (ONUB)	Burundi	Despliegue de un coronel	0	Hacer respetar el alto el fuego y tareas de desarme, desmovilización y reinserción de los combatientes. Contribuir a que la ayuda humanitaria sea entregada con seguridad	Terminada

TABLA 2 *(continuación). Participación española en misiones internacionales*

FECHA	MISIÓN	LUGAR	PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA	BAJAS	MISIÓN / FUNCIONES	ESTADO
Abril 2003	Operación LIBERTAD IRAQUÍ en Irak	Irak	1.300 efectivos	11	Derrocar al gobierno de Saddam Hussein ante la posible presencia de armas de destrucción masiva	Terminada
Enero de 2003	Misión policial de la UE en Bosnia (EUPM)	Bosnia	Despliegue de 4 oficiales interventores	0	Vigilancia de la actuación de la policía bosnia y su formación	Terminada
Enero de 2002	Operación LIBERTAD DURADERA en Asia Central	Afganistán y Océano Índico	Despliegue de 548 efectivos	2	Asistencia a la seguridad	Terminada
Enero de 2002	Fuerza Internacional de Asistencia en Afganistán (ISAF)	Afganistán	Contingente de 1.087 efectivos	81	Apoyo al gobierno interino afgano en tareas de reconstrucción	Activa
Noviembre de 2001	Misión de NN UU en el Congo (MONUC)	República Democrática del Congo	3 efectivos desplegados	0	Verificar el acuerdo de alto el fuego y proporcionar ayuda humanitaria	Activa
Septiembre de 2000	Misión de NN UU en Etiopía y Eritrea (UNMEE)	Etiopía y Eritrea	5 observadores	0	Supervisar el cese de hostilidades, prestar asistencia para el cumplimiento de acuerdos, crear una zona temporal de seguridad, verificar la retirada de tropas y coordinar las	Activa

					actividades humanitarias en la zona	
Marzo de 2000	Operación India Mike	Mozambique	152 efectivos	0	Prestar ayuda humanitaria	Terminada
Septiembre de 1999	Operaciones en Macedonia – Essential Harvest, Amber Fox, Allied Harmony (OTAN), Concordia, Próxima (UE)	Macedonia	58 efectivos	0	Verificación de los acuerdos entre el Gobierno y la Guerrilla Albanesa en la zona y el apoyo al reestablecimiento de la seguridad	Terminada
Septiembre de 1999	Misión de NNUU en Kosovo (UNMIK)	Kosovo	Despliegue de 6 efectivos	0	Establecimiento de una administración civil provisional en la zona, la consecución del respeto por los derechos humanos, el fomento institucional y de la actividad económica y la reconstrucción	Activa
Agosto de 1999	Misión TANGO TANGO	Turquía	Despliegue de 27 efectivos	0	Envío de una unidad médica para instalar, activar y atender un hospital de campaña en la zona del terremoto	Terminada
Agosto de 1999	Misión de NN UU para el referéndum del SÁHARA OCCIDENTAL (MINURSO)	Sáhara Occidental	2 oficiales desplegados	0	Asistencia de otros observadores para movilización en terreno y elaboración del censo para las elecciones	Terminada

TABLA 2 *(continuación). Participación española en misiones internacionales*

FECHA	MISIÓN	LUGAR	PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA	BAJAS	MISIÓN / FUNCIONES	ESTADO
Junio de 1999	Fuerza de Protección de la OTAN en Kosovo (KFOR)	Kosovo	1250 soldados desplegados	4	Protección de la población civil, normalizar la situación política y social y crear las condiciones para la instalación de un territorio autonómico para la población kosovar	Activa
Enero de 1999	Misión ALFA ROMEO	Albania	264 efectivos desplegados	1	Construcción de un campo de refugiados para las personas que huían de Kosovo.	Terminada
Noviembre de 1998	Misión ALFA CHARLIE	Centroamérica	350 efectivos desplegados	0	Asistencia humanitaria, distribución de ayuda internacional y construcción de infraestructura de primera necesidad en la zona destruida por el huracán Mitch	Terminada
Octubre de 1998	Misión de la OSCE en Kosovo (KVM)	Kosovo	10 efectivos desplegados	0	Apoyar la estabilidad en la zona y las medidas democráticas y de derechos humanos y cooperar con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales desplegadas en la zona	Terminada

					para establecer e implementar las acciones necesarias para su estabilización	
Enero de 1998	Operación de la OSCE en Georgia	Georgia	1 oficial participante	0	Promover las negociaciones entre las partes en conflicto y ayudar en el desarrollo democrático y pacífico de la zona	Terminada
Septiembre de 1997	Grupo de Planeamiento de Alto Nivel para NAGORNO – KARABAJ (OSCE)	NAGORNO - KARABAJ	1 oficial desplegado	0	Monitorización y observación	Terminada
Marzo de 1997	Operación de la OSCE en Moldavia	Moldavia	1 efectivo	0	Facilitar el desarrollo político, consolidando su independencia y soberanía, y el reforzamiento de su integridad territorial y como Estado	Terminada
Marzo de 1997	Operación ALBA en Albania	Albania	1 grupo táctico con 300 hombres	0	Entrega de ayuda humanitaria en condiciones de seguridad y sin demora	Terminada
Diciembre de 1996	Fuerza de estabilización de la OTAN en Bosnia (SFOR)	Bosnia	1.200 hombres	3	Labores de estabilización	Terminada

TABLA 2 *(continuación). Participación española en misiones internacionales*

FECHA	MISIÓN	LUGAR	PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA	BAJAS	MISIÓN / FUNCIONES	ESTADO
Diciembre de 1995	Fuerza de implementación de la OTAN en Bosnia (IFOR)	Bosnia	1.200 efectivos	2	Asegurar los acuerdos alcanzados dentro de su área de actuación	Terminada
Abril de 1995	Misión de la OSCE en Chechenia	Chechenia	3 oficiales (1 por turno)	0	Supervisión del respeto a los derechos humanos, asistencia en la celebración y control de las elecciones, entrega de ayuda humanitaria	Terminada
Abril de 1994	OHR	Bosnia	3 efectivos	0	Asegurar los acuerdos alcanzados dentro de su área de actuación	Terminada
Noviembre de 1994	Misión de apoyo aéreo a UNPROFOR (DENY FLIGHT)	Bosnia Herzegovina	1 destacamento autónomo del Ejército del Aire (250 efectivos)	0	Prohibir los vuelos militares sobre la zona	Terminada
Agosto de 1994	Misión de las NN UU en Guatemala (MINUGUA)	Guatemala	Asesor militar de la operación y 17 observadores y asesores militares	1	Desmovilización, desarme y la reconciliación nacional	Terminada
Abril de 1994	Misión de NN UU en Ruanda (UNAMIR)	Ruanda	29 efectivos	0	Mantener la seguridad en la zona, coordinar la ayuda humanitaria y mediar entre las partes enfrentadas	Terminada
Julio de 1993	Misión de apoyo a UNPROFOR en	Antigua Yugoslavia	2 fragatas (por turnos), un petrolero, un	0	Detención e inspección de todo tipo de buques con rumbo a la antigua	Terminada

	el Adriático (SHARP GUARD)		submarino y un avión de patrulla marítima (420 efectivos)		Yugoslavia	
Abril de 1993	Administración de la UE en Mostar (EUAM)	Bosnia Herzegovina	6 asesores	0	Asesoría en asuntos militares	Terminada
Marzo de 1993	Misión de NN UU en Mozambique (ONUMOZ)	Mozambique	50 observadores militares en relevos (con un máximo simultáneo de 21)	0	Vigilar el alto el fuego entre el Gobierno y la Resistencia Nacional Mozambiqueño, verificar el proceso electoral y prestar apoyo humanitario	Terminada
Octubre de 1992	Fuerza Específica de la UE para ayuda humanitaria en Macedonia (ECTF)	Macedonia	5 efectivos desplegados	0	Coordinación de la ayuda humanitaria	Terminada
Septiembre de 1992	Fuerza de Protección de NN UU en Bosnia (UNPROFOR)	Bosnia	19 observadores militares, una agrupación táctica de 1.200 soldados (relevos cada 6 meses) y 20 oficiales en el CG de UNPROFOR	15	Facilitar el mantenimiento de alto el fuego	Terminada
Enero de 1992	Misión de NN UU en El Salvador (ONUSAL)	El Salvador	512 observadores militares en relevos (con un máximo simultáneo de 138). Jefatura española de la misión	0	Respetar los derechos humanos, permitiendo a las NN UU su verificación	Terminada

TABLA 2 *(continuación). Participación española en misiones internacionales*

FECHA	MISIÓN	LUGAR	PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA	BAJAS	MISIÓN / FUNCIONES	ESTADO
Junio de 1991	Misión de monitorización de la UE en la ex Yugoslavia (ECMMY / ECMM / EUMM)	Antigua Yugoslavia	4 observadores	0	Asistir a los órganos de la UE y a la Conferencia Internacional de la Antigua Yugoslavia en la búsqueda y promoción de una solución al conflicto	Activa
Mayo de 1991	Misión de verificación de NN UU en Angola (UNAVEM II)	Angola	75 observadores militares en relevos (con un máximo simultáneo de 15)	0	Verificar un efectivo alto al fuego y supervisar la actuación de la policía angoleña durante el proceso de transición	Terminada
Abril de 1991	Misión PROVIDE CONFORT	Kurdistán	596 efectivos desplegados	0	Proporcionar apoyo humanitario a los refugiados iraquíes de origen kurdo. Colaborar en la construcción del campo de refugiados, aportar un hospital de campaña y ofrecer seguridad a las instalaciones españolas desplegadas en la región	Terminada
Octubre de 1990	Misión de NN UU de verificación de elecciones en Haití (ONUVEH)	Haití	9 observadores militares	0	Apoyar al gobierno en la realización y supervisión de las elecciones	Terminada

Diciembre de 1989	Operación de NN UU en Centroamérica (ONUCA)	Centroamérica	171 observadores militares en relevo (con un máximo simultáneo de 57). Jefatura española de la misión	0	Verificar el cese de ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurrectos y el no uso del territorio de un Estado para agredir a otros Estados	Terminada
Enero de 1989	Misión de NN UU en Namibia (UNTAG)	Namibia	24 efectivos desplegados	0	Asegurar la rápida independencia a través de elecciones libres e imparciales, bajo el control y supervisión de NN UU	Terminada
Enero de 1989	Misión de NN UU en Angola (UNAVEM I)	Angola	21 observadores militares en relevo (7 operativos)	0	Verificar el redespliegue hacia el norte de las tropas cubanas allí establecidas y, posteriormente, la retirada total de tropas de todo el territorio	Terminada

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Defensa.

Desde finales de 2005 España se ha autoimpuesto un límite máximo de tropas desplegadas en el exterior del territorio nacional de 3.000 soldados [4], y se prevé que dicha cifra será mantenida en los mismos niveles en los próximos años.

En la actualidad, España está precisamente tocando ese techo, una vez que a los cerca de 2.500 soldados que participan en operaciones de mantenimiento de la paz, reconstrucción postbélica y ayuda humanitaria en Bosnia, Kosovo, Afganistán, R. D. del Congo y Países Bálticos, se le han unido los 566 enviados a Líbano en el marco de la FINUL [5].

Al mismo tiempo, se mantienen desplegados algo más de treinta observadores militares en Bosnia, Kosovo, Etiopía, Sudán, R. D. del Congo e Indonesia.

II. ARGUMENTOS Y JUSTIFICACIONES PARA UN PROCESO AMBIVALENTE

Como es bien sabido, durante gran parte del siglo pasado los ejércitos españoles estuvieron abocados casi en exclusividad a la defensa interior, adoptando una posición inevitablemente aislacionista en el campo internacional. Esto fue así prácticamente hasta el final de la guerra fría, que siguió inmediatamente en el tiempo a una década en la que la institución militar salía, junto con el resto de la sociedad española, de un contexto marcado por una larga dictadura. En esa década decisiva, la imagen e incluso la razón de ser de las FAS se evidenciaron a todas luces como anticuadas y fuera de contexto. Quedaba claro entonces que la nueva etapa histórica que se abría tras la superación de la confrontación bipolar —en la que España había estado más preocupada de la entonces denominada «amenaza no compartida», mientras que en relación con la «compartida» sólo había asumido cometidos secundarios propios de sus limitaciones militares (pero también políticas) y de su ubicación geográfica en la retaguardia del principal frente de choque— reclamaba cambios sustantivos en el perfil y en las actividades de la estructura militar.

Para ese entonces, las fuerzas armadas españolas estaban socialmente marginadas —con una imagen negativa que las identificaba como uno de los principales protagonistas del régimen anterior—, económicamente desasistidas —con un ralo presupuesto que se traducía en una muy limitada capacidad ope-

[4] Por Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de diciembre de 2005, se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2006 la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones internacionales de paz y de ayuda humanitaria, fijándose como 3.000 el número máximo de efectivos a ser desplegados.

[5] En un proceso que conducirá, en principio por un plazo de un año, hasta un total máximo de 1.100 soldados desplegados en la zona de responsabilidad de la Brigada liderada por España, a partir de noviembre de 2006. Cabe imaginar, por tanto, que ese incremento del contingente desplegado en Líbano obligará a reducir la presencia en alguna de las otras misiones activas en la actualidad.

rativa— y profesionalmente deprimidas —tanto en lo que afectaba a la tropa y marinería, con un esquema de reemplazo obligatorio que pronto se mostró insostenible por la incesante avalancha de solicitudes de objeción de conciencia, como en lo que hacía referencia a unos cuadros de mando mal retribuidos, mal vistos por el resto de la sociedad e incapacitados para responder a las exigencias que demandaban nuestros aliados en la OTAN—. El cambio se hacía, en definitiva, imperioso si se quería contar con unas fuerzas militares acordes con el papel que España pretendía adquirir en el concierto internacional, pero también para resolver asuntos internos no menos importantes.

Por lo que respecta al primer punto, la internacionalización de la defensa ya había comenzado antes, en 1982, con la incorporación a la OTAN. Se trataba, sin embargo, de un proceso incompleto derivado de la decisión del gobierno de entonces de no integrarse en la estructura militar de la Alianza. Sería a partir de los años noventa cuando con más claridad se experimentó ese proceso, presentándolo como uno de los símbolos más notorios del cambio que se había producido en España. El país no sólo había logrado una transición pacífica de una dictadura a un sistema democrático, sino que se había comprometido activamente en la promoción y defensa de los valores democráticos y de derechos humanos en el seno de los organismos internacionales a los que se iba incorporando. En este contexto, las FAS se erigieron como un representante preferente de esa nueva faceta en el exterior.

De modo paralelo era, asimismo, necesario transmitir a la sociedad española la imagen de unas FAS encargadas de desarrollar nuevas misiones, muy distintas a las que habían ocupado a sus miembros hasta muy poco antes. Los documentos oficiales resaltan desde ese momento que España no percibe ya ninguna amenaza en fuerza que atente directamente contra su territorio ni contra sus intereses y, por tanto, la orientación de las FAS debe reflejar igualmente un cambio sustancial hacia otros horizontes. Con la perspectiva que da el tiempo transcurrido puede afirmarse, sin dudar, que no hay ningún otro factor comparable al de la participación de tropas españolas en operaciones internacionales de paz que haya contribuido de forma tan decisiva a mejorar la imagen social que los españoles tienen hoy de sus ejércitos.

De esta doble necesidad surge, entre otras, la decisión de participar en misiones internacionales de paz, en línea con lo que otros ejércitos más avanzados están ya haciendo. Se aprovecha, además, que una momentáneamente renacida ONU está siendo demandada de forma cada más frecuente para tratar de frenar, con tropas sobre el terreno, conflictos que asolan muy diferentes partes del planeta y, ya en la década actual, que la Unión Europea comienza a desarrollar sus propias operaciones en el marco de la recién nacida Política Exte-

rior y Seguridad Común (PESC). Esas dinámicas van a impulsar con fuerza la activación de los medios militares, en un intento por mejorar desde plataformas multilaterales la seguridad internacional, y a ellas se incorpora España consciente de las ventajas que esto tiene.

En el marco nacional, a favor de este proceso contribuyó, por un lado, la práctica unanimidad con la que el conjunto de las fuerzas políticas del momento apostaron por introducir y hacer participar activamente a España en el nuevo orden internacional, cuya agenda estaba marcada por la necesidad de que la comunidad de naciones contribuyeran a la ayuda y estabilización de aquellos países más jóvenes o que atravesaran situaciones de desastres o conflictos armados. En esta línea se creó, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, un Grupo de Trabajo formado por representantes de Presidencia del Gobierno y de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa, encargado de diseñar las directrices generales para guiar la participación española en operaciones de mantenimiento de paz.

Por otro lado, la propia institución castrense valoraba, más que nadie, la oportunidad que se le abría, al asumir un rol activo en este tipo de operaciones, de compartir experiencias y aprender de los ejércitos aliados más avanzados [6].

Igualmente, era lógico imaginar que esa participación se traduciría, de algún modo, en mejores posibilidades para acelerar la necesaria modernización del instrumental (físico y humano) con el que habría que operar a partir de entonces.

Como puede deducirse directamente del tipo de razones reseñadas hasta aquí, para explicar ese cambio de rumbo en las fuerzas armadas españolas hacia su participación en operaciones internacionales de paz, nada hay en ellas de específicamente humanitario. En realidad, esa variable no aparece originalmente en la argumentación utilizada ni por parte de los representantes políticos, ni mucho menos por los propios responsables militares. De ahí que, al menos hasta la segunda mitad de la pasada década, se hablara únicamente de operaciones de paz, sin que las puntuales intervenciones de tipo humanitario que hubiera que llevar a cabo en su marco implicaran su conversión automática en auténticas operaciones humanitarias.

Apenas se vislumbraba entonces que ambos mundos, el militar y el humanitario, estaban llamados a confluir cada vez de forma más estrecha en el tipo de operaciones que distintas organizaciones internacionales ponían en marcha en los ya entonces denominados «Esta-

[6] En una tendencia reforzada aún más tras la decisión del gobierno español, en noviembre de 1996, de integrar plenamente a España en la estructura militar de la OTAN, objetivo cumplido de manera efectiva el 1 de enero de 1999.

dos frágiles» o «Estados en colapso», superados en sus capacidades por la ocurrencia de desastres naturales o de conflictos violentos. Así, cuando se inicia la década actual, ni España ni el resto de la comunidad internacional parecen preparados para gestionar una realidad que se va imponiendo de manera acelerada sobre el terreno. Una realidad —alimentada por discursos, cuando menos, poco afortunados y por experiencias no siempre gratificantes—, que ha desembocado en el notable malestar que hoy es perceptible en el ámbito humanitario en relación con este tema.

En cierta forma podría decirse que, una vez más, la realidad se ha adelantado a los planificadores, convirtiendo muchos de esos escenarios de actuación en operaciones en las que, como una cuestión de hecho, se optó por encargar a los ejércitos que fueran ampliando incesantemente su radio de acción. Si en principio se limitaban a cumplir estrictamente una labor de protección, de seguridad o de transporte de medios de socorro, para las que están especialmente dotados, muy pronto comenzaron a percibir los beneficios que podría rendirles una actividad de aparente cariz humanitario, interesada fundamentalmente en ganar las mentes y los corazones de la población local. Paralelamente se ha ido percibiendo que, tanto en la mayoría de los gobiernos nacionales como en la práctica totalidad de los organismos internacionales, el esfuerzo para atender a las víctimas de catástrofes o de conflictos abiertos ha estado claramente desequilibrado a favor de los instrumentos militares. Esta poderosa tendencia, de la que España es sólo uno más de sus seguidores, se explica como resultado de un pensamiento que lleva, primero, a utilizar lo que ya se tiene (unos ejércitos que se pueden movilizar rápidamente y que están, en términos relativos, ociosos) y, posteriormente, a preferir reforzar sus capacidades para cubrir también otras misiones, en lugar de crear, lo que sería en la mayoría de los casos *ex novo*, capacidades civiles adecuadas para la acción humanitaria.

En este punto es preciso detenerse para despejar el interesado equívoco que se produce cuando, desde diferentes instancias, se califican las acciones que desarrollan los ejércitos en contextos como los aquí considerados como de carácter humanitario. Los ejércitos han ido desarrollando unos departamentos específicos de cooperación cívico-militar (CIMIC) que deben entenderse, estrictamente, como un órgano más al servicio de la fuerza militar de la que forma parte. Su cometido, aunque se traduzca en acciones que pueden suponer la solución de un problema concreto para la población afectada por un desastre o un conflicto violento, está definido en una planificación militar que busca crear un entorno más favorable para las tropas que tienen que operar en el territorio en cuestión. En esencia, su labor es parte de la estrategia militar que busca, como no puede ser de otra manera, reducir el grado y la naturaleza de las

amenazas que puedan afectar a la misión militar que se está realizando. En ese sentido, trabar las mejores relaciones posibles con los líderes locales y acercarse a la población, incluso resolviendo algunos de sus problemas más acuciantes, son elementos básicos y legítimos de cualquier operación militar.

Al margen de que, si se considera aisladamente, alguna de las tareas realizadas por esos departamentos pudiera ser catalogada como humanitaria, en su globalidad sería un error calificarlas como tales. Ni se plantean para atender a todas las víctimas, ni responden a los criterios y principios centrales que rigen la acción humanitaria. Por tanto, no cabe, salvo que se quiera confundir a sabiendas, argumentar que las operaciones militares de paz son, por definición, operaciones humanitarias ni que los ejércitos son asimismo actores humanitarios.

Por definición, existen para ser brazos armados de un Estado, que los emplea en función de sus intereses y de sus opciones políticas. Situados en un contexto de actuación concreto, no cabe verlos como actores independientes ni imparciales, puesto que se supone que han sido movilizados para desarrollar una estrategia militar. En el mejor de los casos sólo pueden ser, como tantos otros, colaboradores más o menos relevantes para la acción humanitaria según la etapa de la operación que se esté llevando a efecto. Su alta disponibilidad, su capacidad logística y su potencial para crear entornos de seguridad para los actores humanitarios y para las víctimas, son activos muy valiosos y deben ser tenidos en cuenta en muchas ocasiones, pero eso no modifica su naturaleza originaria. Y con eso no se está, ni mucho menos, menospreciando su labor, sino, simplemente, encuadrándola como lo que realmente es.

Aplicado al caso español, todavía quedaría por mencionar, junto a los argumentos ya reseñados anteriormente —que no son específicamente nacionales—, algún otro que no suele manejarse abiertamente. Entre ellos destaca el relacionado con el mal resultado —resulta difícil calificarlo de otro modo si se mide a la luz de los propios objetivos definidos desde su puesta en marcha— del modelo aplicado para lograr la plena profesionalización de las FAS[7]. En su día el acuerdo que impuso el cambio de sistema[8], desde unas

[7] La Ley 17/1999, de 18 de mayo, de régimen del Personal de las Fuerzas Armadas establecía el fin del servicio militar obligatorio y el cambio a un sistema de plena profesionalización de las FAS, que debería ser alcanzada el 31 de diciembre de 2003 (posteriormente, se adelantó esa fecha al 31 de diciembre de 2001). Más recientemente, la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería, actualiza aspectos importantes de la anterior (incluyendo los objetivos numéricos a alcanzar por cada uno de los tres ejércitos), en su intento por romper la tendencia negativa experimentada desde la puesta en marcha del modelo.

[8] Fue establecido en abril de 1996, en el marco de las negociaciones para constituir un gobierno liderado por el Partido Popular, vencedor en las elecciones, como uno de los puntos que Convergencia y Unión impuso para oficializar su apoyo.

FAS mixtas de reemplazo obligatorio a otras totalmente profesionales, obedeció básicamente a puros cálculos de matemáticas parlamentarias para la consecución de una mayoría que permitiera la creación del gobierno que había salido de las elecciones generales de marzo de 1996. Los criterios de oportunidad y eficacia no fueron suficientemente valorados en aquel momento, como tampoco lo fue el compromiso electoral que figuraba en el programa de quien entonces se hizo cargo del gobierno de mantener el modelo mixto entonces vigente.

Un simple repaso a los modelos imperantes en los ejércitos más avanzados permite concluir que todos han apostado, o están en camino de hacerlo, por contar con ejércitos profesionales. Nada que objetar a esa tendencia, aunque en el caso español los años transcurridos desde aquella decisión parecen confirmar que no se tuvieron en cuenta todas las variables que influyen en un proceso tan delicado y ambicioso. Los resultados año a año, con la excepción de 2005, muestran que la plantilla real no ha hecho más que disminuir. Entre otras causas explicativas —desde la baja valoración que los jóvenes españoles tienen por el servicio de las armas hasta la realidad social de una ciudadanía poco dispuesta al sacrificio— interesa destacar también la del escaso atractivo de la oferta, salarial y profesional, que los sucesivos gobiernos han ido poniendo sobre la mesa para atraer a una suficiente cantidad de jóvenes que permita alcanzar los niveles previstos para tropa y marinería.

La búsqueda de banderines de enganche más atractivos ha llevado a tomar en consideración que las frecuentes encuestas de opinión vienen mostrando que la población española, y la juventud de manera destacada, manifiesta una general satisfacción por la cooperación al desarrollo de los más desfavorecidos y por la labor humanitaria en socorro de las víctimas de desastres o conflictos violentos. En esa línea, y considerando que los ejércitos son movilizados en numerosas ocasiones cuando tales situaciones activan la conciencia de la comunidad internacional, no puede extrañar la tentación de transformar a las FAS en uno de los más calificados actores humanitarios que cupiera imaginar. Sin caer en el error de considerar que ése sea el factor fundamental que explica el continuado ejercicio de prestidigitación de estos seis últimos años, para hacer ver a los ejércitos como una ONG más (sino la mejor de ellas), interesa mencionarlo en estas páginas para completar el panorama que determina la situación de confusión actual.

Llevando el argumento un poco más allá, esa interesada política —que tiene un componente mediático muy visible en las campañas sociales que ha emprendido el Ministerio de Defensa en estos últimos años— no sólo busca hacer más atractiva la carrera de las armas a los potenciales aspirantes, sino conectar con variables que movilizan a un más amplio sector de la sociedad española a favor de la labor de las FAS y, en esa misma línea, esperar una mayor atención presupues-

taria para dotarse de más y mejores medios con los que actuar en ese campo.

En la medida en que el debate sobre el supuesto carácter humanitario de los ejércitos y su encaje en el espacio humanitario se ha hecho más intenso, también hay que recordar que se ha recurrido a otro argumento que inicialmente parecía definitivo: la supuesta mayor eficacia de los medios militares frente a la de los actores propiamente humanitarios. Los datos se empeñan, sin embargo, en demostrar que tampoco esto responde a la realidad sobre el terreno. A riesgo de repetir lo sobradamente conocido, se debe recordar que eficacia y eficiencia no son la misma cosa y que, aunque los ejércitos pueden ser eficaces en determinados contextos en función de su alta disponibilidad y superioridad de medios (al menos en comparación con los que habitualmente pueden movilizar en primera instancia los actores humanitarios), su propio criterio de actuación nunca ha estado regido precisamente por la eficiencia. Son muchos ya los estudios que muestran, mucho antes de que esta cuestión entre ejércitos y humanitarios ocupara el más mínimo espacio, que lo que interesa a un aparato militar es, por encima de cualquier otro considerando, cumplir su misión. Garantizar ese extremo lleva, en numerosas ocasiones, a desentenderse de consideraciones presupuestarias o de limitaciones que para otros actores son imposiciones inesquivables.

III. CONSECUENCIAS NO SIEMPRE DESEABLES

Lo que a principios de los años noventa no planteaba aún problemas serios, en tanto que los ejércitos cumplían con un tipo de misiones y los actores humanitarios con otras, deviene en un escenario más crispado quince años después. Como derivación directa de lo que se recoge en las páginas anteriores, se ha ido consolidando un estado de opinión que no favorece a corto plazo ni a la acción humanitaria ni al necesario reparto de papeles entre actores civiles y fuerzas armadas. Aunque sea telegráficamente es necesario detenerse en algunos aspectos controvertidos de un proceso que ha terminado por ocasionar disfunciones cada vez más acusadas.

III.1. *Marco de actuación inadecuado*

Cuando aún está por completar la reforma militar que debe impulsarse a partir de la reciente aprobación de la Ley de Defensa Nacional [9], ya hay apuntes que marcan, y no para bien precisamente, un rumbo que no contribuye a aclarar el ámbito analizado en estas páginas. No es menor la importancia que tiene el hecho de que dicha ley asigne a las fuerzas armadas, como una de sus misiones principales, la ayuda humanitaria. Se pretende así oficializar la conversión de las FAS en un actor humanitario, tratan-

[9] Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

do de cerrar en falso el debate y apostando por una vía de salida que en nada ha ayudado ni al necesario diálogo que debe haber entre todos los actores implicados en crisis como las que aquí se analizan, ni en nada benefician a la propia acción humanitaria.

Si hubiera que citar un ejemplo reciente de la manera en que el perfil humanitario del que se quiere dotar a las FAS queda desplazado por la agenda política y los requerimientos militares, Haití podría servir perfectamente. Después de haber insistido, más allá de lo conveniente, en que la misión de MINUSTAH era fundamentalmente humanitaria (cuando en realidad no era más que un componente secundario de una misión de estabilización de una precaria paz), se decidió la retirada de las tropas españolas, cuando la situación estaba muy lejos de haber mejorado y cuando las necesidades humanitarias siguen sin ser satisfechas. La realidad muestra que la decisión fue adoptada especialmente para poder, de ese modo, enviar tropas a Afganistán sin superar el volumen de tropas que artificialmente el gobierno ha establecido como techo máximo de militares españoles en el exterior.

La tendencia que se dibuja en el horizonte es la de una insistencia promovida por diferentes fuerzas políticas, incluyendo al propio gobierno, por convertir a las fuerzas armadas en uno, cuando no en el más significado, actor humanitario que quepa imaginar a escala nacional.

III.2. *Descoordinación acusada*

Por si lo anterior no bastara, hasta el momento siguen siendo irrelevantes los esfuerzos por poner en marcha mecanismos de coordinación permanente entre los responsables políticos que gestionan los asuntos militares y los actores humanitarios. Más allá de un genérico acuerdo global sobre la necesidad de alcanzar un sólido grado de acuerdo entre todos los que deban ser activados en situaciones de crisis, las reticencias son bien notorias cuando se trata de concretar canales operativos de coordinación. Uno de los factores que más obstaculiza un acercamiento de este tipo es la necesaria subordinación que los ejércitos tendrían que asumir bajo el, por definición, liderazgo de los actores humanitarios en estos escenarios.

Además de las repercusiones que se analizan en el siguiente apartado, la ilegal campaña militar contra Iraq, lanzada en 2003, también implicó una profunda y aguda reflexión por parte de los actores del espacio humanitario sobre las funciones y perfiles de los diferentes implicados sobre el terreno, que muchas veces duplicaban tareas o se yuxtaponían en mandatos y misiones. A través de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España muchos actores no gubernamentales con mandato humanitario pusieron de manifiesto la incongruencia y muchas veces la imposibilidad de coordinar acciones con las fuerzas militares sobre el terreno, perjudicando de

este modo gravemente sus campañas y comprometiendo el cometido de sus programas.

Interesa destacar, en contra de una superficial visión que haría poco menos que imposible el logro de este objetivo, que existen ejemplos positivos, aunque a día de hoy sigan siendo, por desgracia, la excepción a la regla.

Entre otras razones igualmente poderosas, entre las que cabe destacar la búsqueda de la eficiencia y la prioridad que debe darse a la atención a las víctimas, no puede olvidarse que esa falta de coordinación está provocando efectos muy perniciosos. En demasiadas ocasiones la población no es atendida como sería preciso y los actores humanitarios se encuentran convertidos en blancos ideales, tanto para los actores combatientes interesados en una estrategia de «cuanto peor, mejor», como para esa misma población que, en sus críticas, difícilmente distingue a los efectivos de los ejércitos de los que pertenecen a organizaciones humanitarias. En ese sentido, debería ser prioritario evitar que los ejércitos pretendan comportarse, actuar (e incluso vestirse o emplear vehículos similares a los civiles, hasta en el color con el que están pintados) como si fueran miembros de una organización humanitaria. Este tipo de conducta impide a los beneficiarios distinguir a las agencias humanitarias de los combatientes o de las fuerzas internacionales de paz y reconocerlos como actores suministradores de ayuda actuando sobre la base de las necesidades de la población civil (y sin ninguna otra motivación de índole político y/o militar).

III.3. *Iraq como modelo a evitar*

En el ámbito nacional, el suceso que más negativamente ha contribuido a confundir y emponzoñar el debate ha sido sin duda la participación de tropas españolas en las operaciones militares que siguieron a la invasión de Iraq en 2003. La decisión por parte del gobierno de entonces de participar activa y militarmente en el marco de la campaña lanzada por los Estados Unidos en el ataque a Iraq tensó hasta el extremo los argumentos que sirvieron para intentar convertir aquella operación en una acción humanitaria y a nuestros militares en una especie de expatriados de una ONG. En paralelo, aquella experiencia llevó a jugar con unas ONG, no precisamente las que acumulaban mayor experiencia en la región ni en ese tipo de asistencia, como instrumentos de una estrategia que pretendió acallar las críticas de otras y evitar que crecieran aún más las críticas de amplios sectores de la población contra la intervención militar.

Desde las primeras horas se intentó revestir la decisión de «carácter humanitario», para disfrazar lo que la comunidad internacional denunció como un ataque fuera del marco del Derecho Internacional. A pesar de los esfuerzos de los go-

biernos agrupados en torno al estadounidense para lograr la simpatía de sus audiencias nacionales para embarcarse en la desventura ilegal e ilegítima de Iraq, con la supuesta pretensión, entre otras, de salvar al pueblo iraquí de su tirano, aduciendo la grave situación humanitaria en la zona, las voces de rechazo y denuncia de la invasión contraria a derecho se multiplicaron hasta hoy.

Dicha intervención resultó muy onerosa tanto en términos económicos, de vidas humanas y de imagen internacional para España. Según datos aportados por el propio Ministerio de Defensa, la participación española en Iraq costó al erario público 259,55 millones de euros y 9 bajas en las tropas españolas[10].

Asimismo, la imagen de las FAS participando de una guerra tan internacionalmente cuestionada deterioró el apoyo de la sociedad española a su intervención en el exterior, ya que atacaba uno de los principales pilares de los motivos de participación en este tipo de operaciones: lograr prestigio internacional por intervenir en la contribución a la estabilidad y promoción de la paz y la seguridad (y no justamente para lo contrario). En ningún caso fue posible convencer al conjunto de la opinión pública de que la labor de las tropas españolas era esencialmente humanitaria. Por el contrario, se abusó del término humanitario para esconder motivaciones políticas, sin que el trabajo de los soldados en la zona dejara de ser, en todo momento, de apoyo logístico (y, por tanto, militar) a unas operaciones que tenían, sin lugar a dudas, objetivos militares muy alejados del sufrimiento que de ello pudiera derivarse para la población iraquí.

En nada ha ayudado esa experiencia a mejorar la imagen de las FAS ni al acercamiento entre éstas y los actores humanitarios.

III.4. *El mal ejemplo de la Unidad Militar de Emergencias*

Por si no fuera suficiente con lo que ya había, la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME), a finales de 2005, ha venido a añadir un nuevo y poderoso factor de perturbación en el intento por definir mejor la actuación de los instrumentos civiles y militares en situaciones de desastres naturales o conflictos armados.

Se puede entender que en determinadas circunstancias se empleen medios, ociosos o no, de las fuerzas armadas para atender a catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Pero con la creación de la Unidad Militar de Emergencias se da un paso difícil de entender en un Estado moderno, salvo que se asuma que una medida como la adopta-

[10] http://www.elotrodiario.com/info/info.php/2006/04/12/el_gobierno_desvela_que_la_participacion, visitado el 8 de septiembre de 2006.

da es un fracaso del propio Estado. En lugar de reforzar las capacidades civiles para atender estos supuestos (lo que en el caso español debería llevar a potenciar los medios a disposición de Protección Civil, principalmente), se prefiere dedicar considerables recursos humanos, físicos y financieros [11] a crear una unidad militar, desgajada de la cadena de mando de las FAS (en la medida en que depende directamente del presidente del gobierno) y dedicada a una tarea que sólo colateral y excepcionalmente cabría encomendarle.

En lugar de dejarse arrastrar por un supuesto estado de opinión que demandaría que nuestros soldados sean enviados como actores humanitarios ante cualquier contingencia, o de tomar una salida fácil (encargando a quien ya sabemos que conoce su oficio la reacción ante cualquier desastre que exceda a las capacidades normales de los diferentes niveles de la administración), tendría que haberse tomado otro camino que permita ampliar las capacidades civiles para actuar en situaciones tan críticas, sea dentro o fuera del territorio nacional. No hacerlo así dificulta más aún que se corrija el rumbo adoptado ya desde hace unos años y se debilita el aparato civil del Estado para dotarse de capacidades propias para actuar tanto dentro del territorio nacional como en auxilio que quienes lo necesiten en cualquier otro lugar.

IV. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

En caso de operaciones en zonas de conflicto, los actores humanitarios necesitan la presencia de los actores militares para abrir (y mantener abiertos) los canales de comunicación y crear espacios operativos seguros. Habilitar tales vías muchas veces significa la única forma de que los civiles de dichas regiones puedan acceder a las necesidades más básicas como alimentos o asistencia médica.

No obstante, esto no significa que los actores militares estén mejor situados para proporcionar esa ayuda o para dirigir el esfuerzo humanitario. En la gran mayoría de los casos, dicha ayuda debe ser suministrada por civiles, bajo la dirección de las organizaciones internacionales pertinentes.

En cuanto a los perfiles personales, si bien muchos soldados tienen habilidades técnicas necesarias o útiles sobre el terreno, no están entrenados para concentrarse en comprender la cultura local o para potenciar la capacidad de reacción de las comunidades locales en el reparto de la ayuda humanitaria.

Las capacidades militares y las civiles en estos contextos son, en muchos casos, complementarias. De momento parecen haber entrado en una competen-

[11] Más de 1.600 millones de euros hasta 2008 para dotarse del material, equipo y armamento necesario, además de los alrededor de 4.400 efectivos que, en principio, obtendrá en detrimento del resto de las unidades militares ya existentes.

cia a todas luces contraproducente y de la que no se percibe el final a corto plazo. Las ventajas comparativas parecen asimismo obvias, con unos más dotados para generar un marco de seguridad que permita proteger eficazmente a las víctimas y a los actores humanitarios, y otros más experimentados y eficaces en la asistencia y la reconstrucción. Sólo falta entender que, con vistas a conseguir los objetivos propuestos cuando la comunidad internacional activa los medios de los que disponen los Estados y los de los organismos no guberna mentales, la división del trabajo, la jerarquización bajo un mandato único (que debe estar inspirado por el respeto escrupuloso a los principios humanitarios) y la coordinación son tan necesarias como posibles de alcanzar. Como en tantos otros casos, la clave está en la voluntad política para actuar en común en beneficio de las víctimas. Ésa debe la guía para modificar el preocupante rumbo actual. La tarea humanitaria es cada vez más compleja y urgente, y toda la ayuda debe ser bienvenida, siempre que sea coherente con una planificación concertada por todos los agentes involucrados en las misiones internacionales y desde identidades construidas socialmente. Ése es el gran desafío.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Aunque a lo largo del texto se han ido planteando diversas conclusiones y se han sugerido algunas cuestiones que tienen un carácter propositivo, recogemos a continuación algunas propuestas concretas para la mejor articulación del papel de las fuerzas armadas españolas en la acción humanitaria.

1. La complejidad de los actuales conflictos armados y la necesidad de dar respuesta a los desastres naturales, junto con los cambios en los papeles de las fuerzas armadas han hecho que la participación de éstas en contextos humanitarios se haya incrementado. Esto ha obligado a los diversos actores a tratar de clarificar y ordenar esta participación para que no perturbe lo esencial de la acción humanitaria. Las llamadas Directrices de Oslo y el resto de documentos que de ellas ha surgido pueden considerarse la base mínima de un consenso entre todos los actores humanitarios.

2. Estas Directrices suponen pues un marco a partir del cual avanzar y permiten establecer complementariedades y sinergias entre organizaciones civiles y las FAS en beneficio de las víctimas a las que se pretende ayudar. Ahora bien, han puesto énfasis en la necesidad de preservar el respeto a los valores y principios humanitarios de independencia, imparcialidad y neutralidad como modo de garantizar que la ayuda humanitaria no se politiza ni se usa de modo partidario hacia unas víctimas y no hacia otras. La experiencia de casos como Kosovo, Afganistán o Iraq obliga a ser muy cuidadosos en esta materia para garantizar que la ayuda humanitaria no se instrumentaliza al servicio de otros fines.

3. En el caso de España, aunque la incorporación de las FAS ha sido más tardía, el fuerte incremento en los últimos años ha creado una gran confusión. En estas circunstancias parece imponerse, a partir de la experiencia acumulada hasta hoy, la necesidad de reconducir el proceso de participación de actores españoles en situaciones definidas en general como humanitarias, de manera que:

   — No quepa duda alguna sobre el liderazgo que en toda acción exterior en la que se empleen medios civiles y militares corresponde al MAEC, con especial referencia a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y a su principal brazo ejecutor, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Bajo ese prisma debe contemplarse la participación tanto de los demás departamentos, civiles y militares, de la Administración Central del Estado como los de las Comunidades Autónomas y los de los gobiernos locales.

   — Se conforme un marco permanente de relación entre actores civiles y militares que garantice

la unidad de acción y la coherencia de políticas en manos del MAEC y que, al mismo tiempo, permita la necesaria coordinación y división de tareas a partir de las ventajas comparativas que cada uno de ellos ofrece en los terrenos de la prevención, la asistencia y la protección de las víctimas.

— Toda actuación se ajuste escrupulosamente a los principios de la acción humanitaria y a los mandatos y requerimientos del propio ordenamiento español y de los organismos internacionales de los que España forma parte (en especial los de la ONU, el CAD-OCDE, la UE y la OSCE).

— El reconocimiento de ese papel de liderazgo del MAEC/SECI/AECI vaya acompañado de las apropiadas medidas de reforzamiento de sus competencias en la materia, de las adecuadas asignaciones presupuestarias, de los medios a su disposición y de sus capacidades efectivas de coordinación de los demás actores implicados. Sólo de esta manera se podrá lograr que el liderazgo formal se traduzca en uno real y operativo, que despeje las ambigüedades actuales y permita aprovechar las complementariedades existentes para hacer de España un activo y eficaz contribuyente a paliar el sufrimiento de las víctimas de los desastres, las catástrofes o los conflictos violentos.

— Estos aspectos debieran plasmarse en una iniciativa legislativa que clarificara las competencias del MAEC y del MINDEF tal como están previstas en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 y Ley Orgánica de Defensa nacional de 2005. No aventuramos aquí el rango o alcance de esta iniciativa (Decreto Ley, Real Decreto,...) que debería en su contenido ser respetuosa con las Directrices de Oslo y con el compromiso de nuestro país con la Buena Donación Humanitaria.

4. La acción humanitaria se caracteriza por el uso de medios compatibles con sus fines y con el respeto a la dignidad de los beneficiarios. En el caso de la posible participación de las fuerzas armadas en actuaciones de carácter humanitario, éstas deben ser conscientes de la necesaria especialización para trabajar en este sector y del respeto a los modos y formas de trabajo que son ya el acervo del mundo humanitario. La experiencia muestra que este no ha sido el caso de muchas de las misiones de las fuerzas armadas que han desconocido lo que es el trabajo de proximidad con las víctimas de la crisis o desastre o la participación de las entidades locales, entre otras.

5. Por otra parte, las FAS han sido siempre muy renuentes a adoptar y adaptarse al acervo de buenas prácticas, iniciativas internacionales o

proyectos de calidad y rendición de cuentas existentes en el sector humanitario. La formación de las FAS en acción humanitaria en general y en los instrumentos, herramientas de planificación, gestión, evaluación, etc. propias del sector humanitario debiera, en cualquier caso, incrementarse. Ninguna de las operaciones de carácter humanitario emprendidas por tropas española ha sido evaluada ni han utilizado los criterios comúnmente aceptados por las agencias humanitarias. La evaluación en este terreno debe profundizarse y sus resultados difundirse con transparencia y voluntad de rendición de cuentas.

AAL, Pamela R., MILTENBERGER, Daniel T. y WEISS, Thomas G. (2000): *Guide to IGOs, NGOs, and the Military in Peace and Relief Operations,* Washington DC, United States Institute of Peace Press.

AARONSON, Mike (2001): «NGOs and the Military in Complex Emergencies: the New Realities, the NGO Perspective», Save the Children UK Paper, Wilton Park Conference, abril.

ABIEW, F. K. (1999): *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*, Londres, Kluwer Law International.

—y KEATING, T. (1999): «NGOs and UN Operations: Strange Bedfellows», *International Peacekeeping*, núm. 2, pp. 90-105.

ANKERSEN, Christopher: «Coordination, Cooperation, or Something Else: A Framework for Assessing Power Relations in the Discourse of Civil-Military Cooperation in Peace Support Operations», London School of Economics, Londres, consultado en http://www.rmc.ca/academic/conference/ iuscanada/papers/ankersen_coordinationpaper.pdf.

ARCHER, Sarah E. (2003): «Civilian and Military Cooperation in Complex Humanitarian Operations», *Combined Arms Center Military Review*, marzo-abril, consultado en: http://www.leavenworth.army.mil/milrev/English/MarApr03/indxma03.htm.

BAITENMANN, Helga (1990): «NGOs and the Afghan War: The Politicization of Humanitarian Aid», *Third World Quarterly*, núm. 12, pp. 1-23.

BARNES, Rudolph C. (1996): *Military Legitimacy: Might and Right in the New Millennium,* Londres, Frank Cass.

BARRY, Jane y JEFFREYS, Anna (2004): «A Bridge Too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response», *Humanitarian Practice Network*, mayo, consultado en: http://www.odihpn.org/.

BARTH, E., KASPERSEN, E., KENT, A. T., y VON HIPPEL, R. (2005): *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations,* UN ECHA Group, consultado en http://ochaonline.un.org/.

BENSHAEL, N., FARKAS, N., HOLT, V. (2005): *In the Wake of War: Improving US Post Conflict Capabilities: Report of an Independent Task Force*, Nueva York, Council of Foreign Relations.

BERCQ, Isabelle (2005): «La militarisation de l'action humanitaire en Afganistán», *Note d'analyse del GRIP*, mayo, consultado en http://www.grip.org.

BIGO, Didier, GUITTET, Emmanuel-Pierre y SMITH, Andy (2004): «Participation des Militaires à la sécurité interieure = Royaume-Uni, Irlande du Nord», *Culture & Conflits,* núm. 56, pp. 11-34.

BOUTROS-GHALI, Boutros (1992): «An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping», Documento de Naciones Unidas, junio, consultado en: http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html.

BRAEM, Yann (2004): «Les relations armées-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-

militaire française: le cas du Kosovo», *Les Documents du CESD*, Centre d'Études en Sciences Sociales de la Défense, París.

BRAHIMI, Lakhdar (2000): «The Brahimi Report. Report of the Panel of United Nations Peace Operations», Naciones Unidas, Nueva York, octubre, consultado en: http://www.fas.org/ man/dod-101/ops/war/ 2000/08/brahimi-full_report.htm.

BYMAN, Daniel (2001): «Uncertain Partners: NGOs and the Military», *Survival,* vol. 43, núm. 2, pp. 97-114.

—(2001): *Strenghtening the Partnership: Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations*, Santa Mónica, Rand.

CALLAGHAN, Jean y KUHLMANN, Jurgen (2002): «Measuring the Civil-Military Complex», George C. Marshall European Center for Security Studies, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Work Paper Series núm. 46, Ginebra, julio, consultado en: http://www.dcaf.ch/publications/working_papers/46.pdf.

CHANDLER, David G. (2001): «The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda», *Human Rights Quarterly*, vol. 23, núm. 3, pp. 678-700.

CHARNY, Joel R. (2004): «Upholding Humanitarian Principles in an Effective Integrated Response», *Ethics & International Affairs*, vol. 18, núm. 2.

COHEN, Eliot A. (1997): «Civil-Military Relations», *Orbis,* núm. 41, primavera, pp.177-186.

CUADERNOS DEL GRIP (2002): *Militaires humanitaires, à chacun son rôle, cohérence et incohérences des opérations militaro-humanitaires*, Bruselas, Complexe.

CUNY, Frederick C. (1991): «Dilemmas of Military Involvement in Humanitarian Relief», en Leon GORDENKER y Thomas G. WEISS (dirs.), *Soldiers, Peacekeepers and Disasters*, Basingstoke, Macmillan, pp. 62-64.

DARMIAN Lily (2002): «The Peacebuilding Dimension of Civil-Military Relations in Complex Emergencies: A Briefing Paper», *International Alert*, agosto.

DAVIDSON, Lisa Witzig, DALY HAYES, Margaret y LANDON, James J. (1996): *Humanitarian and Peace Operations: NGOs and the Military in the Interagency Process*, NDU Press Book, diciembre.

DAVIS, Vincent (ed.) (1996): *Civil-Military Relations and the Not-quite Wars of the Present and Future,* Strategic Studies War Institute, US Army War College.

DE CONING, Cédric (2005): «Civil-Military Coordination and UN Peacebuilding Operations», *African Journal on Conflict Resolution (AJCR),* vol. 5, núm. 2.

DE GEOFFROY, Véronique (2001): «Militaro-humanitaire ou civilo-militaire», *Mouvement,* núm. 13, enero-febrero.

—(2003): *Militaire-Humanitaire*, SUD Les Nouvelles.

DE WAAL, Alex y RAKIYA, Omaar (1994): «Can Military Intervention be "Humanitarian"?», *Middle East Report*, marzo-junio, pp. 3-8.

DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc (eds.) (2002): *Civil-Military Relations and Democracy,* Baltimore, MD. The John Hopkins University Press.

DOMBROWSKI, Peter y HARRIS, Andrew (2002): «Military Collaboration with Humanitarian Organizations in Complex Emergencies», *Global Governance,* vol. 8, núm. 2, pp.155-178.

DONINI, Antonio (1995): «Beyond Neutrality: On the Compatibility of Military Intervention and Humanitarian Assistance», *Fletcher Forum of World Affairs,* vol. 19, núm. 2, pp. 31-45.

—(2005): *Mapping the Security Environment: Understanding the Perceptions of local Communities, Peace Support Operations and Assistance Agencies,* MEDFORD, MA, Tufts University Feinstein International Famine Center.

—*et al.* (2004): «The Future of Humanitarian Action: Mapping the Implications of Iraq and Other Recent Crises», *Disasters*, núm. 28 (2), pp. 190-204.

GAÏA, R. (2001): «Les actions civilo-militaires de l'urgence développement: quels outils pour la France?», *Rapport d'information à l'Assemblée nationale*, núm. 3.167, París.

GALLAGHER, Dennis, MOUSSALI, M. y BOSCO, D. (1997): *Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict: A Comparative Analysis*, Washington, DC, Refugee Policy Group.

GIROD, Christophe y GNAEDINGER, Angelo (1998): «La galaxie humanitaire: le politique, le militaire, l'humanitaire: un difficile mariage à trois», CICR.

GORDON, Stuart (2000): «Military Humanitarian Relationships and the Invasion of Iraq: Reforging Certainties?», *The Journal of Humanitarian Assistance,* septiembre, consultado en: http://www.jha.ac/articles/a061.htm.

GOURLAY, Catriona (2000): «Des partenaires distants: la coopération civilo-militaire dans les interventions humanitaires», en *Forum du désarmement, maintien de la paix: évolution ou extinction?,* núm. 3.

GRÉGOIRE, J. P., *The Bases of French Peace Operations Doctrine: Problematic Scope of France's Military engagements with the UN or NATO framework*, Strategic Studies Institute, consultado en: http://carlisle.www.army.mil.

GRIP (2002): *Militaires humanitaires, à chacun son rôle*, GRIP/Medecins Sans Frontieres, Bruselas, Editions Complexe.

GRÜNEWALD, François y DE GEOFFROY: «Kosovo, Confusions Humanitaires»*, Libération,* 20/9/1999.

— y —: «ACM, CIMIC et ONG, quelles relations?, consultado en http://www.urd. org.

GUÉHENNO, J. M, *Challenges in UN Peacekeeping operations*, Carnegie Council, Informe consultado en: http://www.carnegiecouncil.org/viewMedia.php/prmTemplateID/8/prmID/.

HARMER, Adele y STODDARD Abby (2005): *Room to Maneuver The Challenges of Linking Humanitarian Action and Post-con-*

flict Recovery in the New Global Security Environment, Human Development Report, septiembre.

HENDRIKSON (2005): «A Review of DFID Involvement in Provincial Reconstruction Team (PRT's) in Afghanistan», Informe del grupo Conflict, Security and Development, King's College, Londres, julio.

HENGHUBER, H. (2004): «The Humanitarian Space in Peril. How do recent political developments challenge the work of international relief NGOs», Master of Arts in Law and Diplomacy Thesis, Fletcher School.

IGNATIEFF, M. (1998): *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*, Madrid, Taurus.

JACKSON, Robert H. (1993): «Armed Humanitarianism», *International Journal*, vol. 68, núm. 4, pp. 579-606.

JAMES, Eric (2003): «Two Steps Back: Relearning the Humanitarian-military Lessons Learned in Afghanistan and Iraq», *The Journal of Humanitarian Assistance*, noviembre.

KUMMEL, Gerhard y BREDOW, Wilfried von (2000): *Civil-Military Relations in an Age of Turbulence: Armed Forces and the Problem of Democratic Control*, Sozial Wiseenschaftliches Institut der Bundeswehr: Strausberg, octubre.

LILLY, D. (2002): *The Peacebuilding Dimension of Civil-military Relations in Complex Emergencies: A Briefing Paper*, Londres, International Alert.

MACRAE, Joana (2000): *Humanitarianism: Facing New Challenges*, Great decisions 2000. ODI, Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension, HPG report 10, Londres, abril.

—(ed.) (2002): *The New Humanitarianisms: A Review of Trends in Global Humanitarian Action*, *Humanitarian Policy Group Report,* núm. 11, Overseas Development Institute, Londres, abril, consultado en http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport2.pdf.

—(2004): «Understanding Integration from Rwanda to Iraq», *Ethics & International Affairs*, vol. 18, núm. 2.

—y LEADER, N. (2000): «Shifting Sands: the Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies», *Humanitarian Policy Group Report,* núm. 8, Overseas Development Institute, Londres, agosto.

—y HARMER, Adele (eds.) (2003): «Humanitarian Action and the Global War on Terror: A Review of Trends and Issues», *Humanitarian Policy Group Report*, núm. 14, Overseas Development Institute, Londres.

MAKKI, Sami (2004): «*Militarisation de l'humanitaire? Le modèle américain de l'intégration civilo-militaire, ses enjeux et ses limites*», CIRPES, comunicación del coloquio GRIP-ECHO, Bruselas, noviembre.

—(2004): «Militarisation de l'humanitaire et privatisation du militaire», *Les Cahiers d'études stratégiques*, vol. 37, París, CIRPES.

MARCHAL, Roland (1993): «La militarisation de l'humanitaire: l'exemple somalien», *Cultures & Conflits,* núm. 11, pp. 77-92.

MINEAR, Larry, VAN BAARDA, Ted y SOMMERS, Marc: *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo crisis*, Occasional Paper, núm. 36, Institute for International Studies.

—y Philippe GUILLOT (1996): *Soldiers to the Rescue, Humanitarian Lessons from Rwanda*, París, OCDE.

—(1994): «Humanitarians and Intervention», en Age EKNES y Anthony MC DERMOTT (dirs.), *Sovereignty, Humanitarian Intervention and the Military*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, p. 24.

—(2002): «Humanitarian Action in an Age of Terrorism», *New Issues in Refugee Research*, núm. 63, agosto.

—(2004): «Informing the Integration Debate with Recent Experience», *Ethics and International Affairs*, vol. 18, núm. 2, otoño.

PUGH, Michael (1998): «Military Intervention and Humanitarian Action: Trends and Issues», *Disasters*, núm. 22, diciembre.

—(2001): «Civil-Military Relations in Peace Support Operations: Hegemony or Emancipation?», University of Plymouth for the ODI Seminar, Londres, febrero, p. 11.

QUARTO, Floresita (2005): «U.S. Military/NGO Interface: A Vital Link to Successful Humanitarian Intervention», US Army War College, marzo.

RANA, Raj: «Contemporary Challenges in the Civil-Military Relationship: Complementarity or Incompatibility?», *International Review of the Red Cross*, núm. 855, pp. 565-592.

REINDRORP, N. y WILES, P. (2001): *Humanitarian Coordination: Lessons Learned from Recent Field Experience. Audy Commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affaires,* ODI, Londres, p.14.

REY, Francisco y GONZÁLEZ BUSTELO, Mabel, M. (2000): «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia», *Anuario CIP 2000*, Icaria/CIP, Madrid.

—(2000): *El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores.

—y DE CURREA LUGO, Víctor (2001): *El debate humanitario*, Barcelona, Icaria.

—(2006): «El sistema internacional de respuesta a los desastres. Limitaciones y respuestas», *La acción humanitaria en la encrucijada. Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el Siglo XXI*, Cuadernos IECAH, núm. 1, Madrid.

RITCHIE, E. *et al.*, «Military Humanitarian Assistance: The Pitfalls and Promise of Good Intentions», *Military Medical Ethics*, vol. 2, Section IV.

ROBERTS, Adam (2000): «Humanitarian Issues and Agencies as Triggers for International Military Action», *International Review of the Red Cross,* vol. 82, núm. 839, pp. 673-698.

—(1996): «Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum», *Adelphi Paper*, núm. 305, IISS, p. 19.

RUFIN, Jean-Christophe: «L'OTAN, les humanitaires et la mort», *Le Monde*, 20/3/1999.

SCHLOMS, Michael (2001): «On the (impossible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts», *The Journal of Humanitarian Assistance,* octubre, consultado en: http://www.jha.ac/articles/a072.htm.

SCHWEIZER, Beat (2004): «Moral Dilemmas for humanitarianism in the era of "humanitarian", Military Interventions», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, septiembre, vol. 86, núm. 855.

SEIPLE, Chris (1996): *The US Military/NGO Relationships in Humanitarian Interventions,* Carlisle Barracks, US Army War College.

SIEGEL, Adam (2002): «Civil-military Marriage Counseling: Can this Union be Saved?», *Special Warfare*, diciembre, pp. 28-34, consultado en: http://www.jha.ac/articles/a140.pdf.

SLIM, Hugo (1995): «Military Humanitarianism and the New Peacekeeping: An Agenda for Peace?», *The Journal of Humanitarian Assistance,* septiembre, consultado en: http://www.jha.ac/articles/a003.htm.

—(1996): «The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations», *International Peacekeeping,* vol. 3, núm. 2, pp. 123-140.

—(2002): «Humanitarianism with Borders? NGOs, Belligerent Military Forces and Humanitarian Action», *Journal of Humanitarian Assistance*, marzo, consultado en: http://www.jha.ac/articles/a118. htm.

—(2004): «*With or Against? Humanitarian Agencies and Coalition Counter-Insurgency*», Center for Humanitarian Dialogue, Ginebra.

—(2004): «A Call to Arms: Humanitarian Action and the Art of War», *Centre for Humanitarian Dialogue*, febrero, consultado en: http://www.hdcentre.org/index.php?aid=85.

SMITH, Joshua (2006): «The Responsibility to Reflect: Learning Lessons from Past Humanitarian Military Interventions», *Journal of Humanitarian Assistance*, marzo, consultado en: http://jha.ac/2006/03/26/the-responsibility-to-reflect-learning-lessons-from-past-humanitarian-military-interventions/.

SPENCE, Nick (2002): *Generating a More Complementary Approach to Complex Emergencies- Some Thoughts, Draft Discussion Paper*, Joint Doctrine and Concepts Centre, mayo.

—(2002): «Civil-military Cooperation in Complex Emergencies: More than a Field Application», *International Peacekeeping*, vol. 9, núm. 1, primavera.

STOCKTON, Nicholas (1996): «Defensive Development? Re-examining the Role of the Military in Complex Political Emergencies», *Disasters* 20, núm. 2, pp. 91-144.

STUDER, Meinrad (2001): «The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict», *International Review of the Red Cross*, junio, vol. 83, núm. 842.

VENESSON Pascal (2003): «Civil-Military Relations in France: is there a Gap?», *Journal of Strategic Studies*, vol. 26, núm. 2, junio.

WEIR, Erin A. (2006): *Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the Humanitarian Imperative*, monográfico del KAIPTC, núm. 4, junio, consultado en: http://www.kaiptc.org.

—(2006): Conflict and Compromise: UN integrated Missions and the Humanitarian imperative, KAIPTC monográfico, núm. 4, junio, consultado en http://www.trainingforpeace.org.

WEISS, Thomas (1995): «Military-Civilian Humanitarianism: The "Age of Innocence" is Over», *International Peacekeeping*, vol. 2, núm. 2, pp. 157-174.

—(1997): «A Research Note about Military-Civilian Humanitarianism: More Questions than Answers», *Disasters*, vol. 21, núm. 2.

—(1999): *Military-Civilian Interactions. Intervening in Humanitarian Crises,* Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield.

—y CAMPBELL, Kurt (1991): «Military Humanitarianism», *Survival*, vol. XXXIII, núm. 5, septiembre/octubre, pp. 451-465.

WEISSMAN, Fabrice (2004): «Humanitarian Action and Military Intervention: Temptations and Possibilities», *Disasters*, vol. 28, núm. 2, junio.

WHEELER, Victoria y HARMER, Adele (2006): *Resseting the Rules of Engagement: Trends and Issues in Military Humanitarian Relations*, HPG Research Briefing, marzo.

WILKINSON, Philip (2000): «Peace Support Under Fire: Lessons from Sierra Leone», *ISIS briefing on Humanitarian Intervention,* núm. 2, junio.

WILLIAMS, Michael (1998): «Civil-Military Relations and Peacekeeping», *Adelphi Paper*, núm. 321, p.19.

ZEEBROEK, Xavier (2004): *Les humanitaires en guerre*, GRIP, Editions Complexe.

DOCUMENTOS DE REFERENCIA DE DIVERSOS ORGANISMOS

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA:

EU 2002. *Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-Led Crisis Management Operations*. ESDP/PESD COSDP 67. EU, Bruselas, 2002.

NACIONES UNIDAS:

UN-OCHA, Guidelines on the Use of Military Assets in Disaster Aid (Oslo-Guidelines), 1994, consultado en: [Oslo] Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief.

UNHCR, *Handbook for the Military on Humanitarian Operations,1995.*

UN-OCHA, *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, septiembre, 2001.

UN-OCHA, *General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq,* mayo 2003.

UN-OCHA, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (MCDA-Guidelines),* Junio, 2003 United Nations Military

and Civil Defence Assets Project, Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies.

UN Department of Peacekeeping Operations, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, diciembre, 2003.

Civil Military Relationship in Complex Emergencies, IASC Reference Paper, junio, 2004.

Renewing the United Nations: A Programme for Reform, A/51/950, Nueva York: Naciones Unidas, 1997.

Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas [Informe Brahimi, A/55/305 - S/2000/809, Nueva York: Naciones Unidas, 2000.

CAD-OCDE:

CAD-OCDE, *Conflict, Peace and Development Co-operation*, Informe nº1: «Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance during Conflict, Comparative Advantage and Cost», 1998.

CAD-OCDE, *Analyse comparée des moyens civils et militaires pour l'acheminement et le soutien de l'aide humanitaire durant un conflit*, 1998.

Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship. *Humanitarian Exchange*, nº 29, marzo, 2005.

CAD–OCDE, *Improving Statistical Reporting on Humanitarian Aid. Identifying a common Definition of Humanitarian Aid for Statistical and Reporting Purposes*, Working Paper, junio, 2005.

OTAN:

NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation (CIMIC). CIMICWG 001-00, WP(MC411). Bruselas: OTAN, 2000.

ONG:

ACBAR, «The Military should not Engage in Assistance Work except in those Rare Circumstances where Emergency Needs Exist and Civilian Assistance Workers are Unable to Meet those Needs Due to Lack of Logistical Capacity or Levels of Insecurity on the Ground», *ACBAR Policy Brief*, diciembre, 2002.

ANSO y SAVE THE CHILDREN: «*Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian – Military Relations in Afghanistan*», 2004.

ANSO y CARE: «NGO insecurity in Afghanistan», consultado en http://www.care.ca/.

CICR, *The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*, 1994.

Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja: *Relaciones entre los componentes del Movimiento y los órganos militares*, Seúl, 2005.

INTERACTION, *Guidelines for InterAction Staff Relations with Military forces Engaged in, or Training For, Peacekeeping and Disaster Response*, febrero, 2003.

INTERNATIONAL RESCUE COMMITTEE, *Guidelines for Interacting with Military and Belligerent Parties*, 2003.

INTERMÓN OXFAM, *Iraq: relaciones entre ayuda humanitaria y fuerzas militares.* Documento de IO, nº 41, 2003.

MÉDECINS DU MONDE*:* «Les acteurs français dans le post-conflit»*, Informe de la Comisión: Crises, prévention des crises et reconstruction,* presidida por Michel Brugiere*,* DG Médecins du Monde, marzo, 2005.

OXFAM, *Oxfam Briefings on Military-humanitarian Relations and the Obligations to Protect Iraq's Civilians,* abril, 2003.

STEERING COMMITTEE FOR HUMANITARIAN RESPONSE (SCHR): *Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance,* 2001 y actualizado en 2004.

VENRO, *Position Paper: Armed Forces as humanitarian Aid Workers? Scope and Limits of Co-operation between Aid Organisations and Armed Forces in Humanitarian Aid,* mayo, 2003.

BIBLIOGRAFÍA DOCTRINAS NACIONALES

FRANCIA

ACM COIA, *Suivi des projets ACM Repfrance Pristina 2000/2001*, diciembre 2001*.* Instruction 2900, *Concept Interarmées de l'action civilo-militaire*, Directiva del 23 de enero 2002 aprobada por decisión 000227/DEF/EMA/EMP.1/NP, París, el 18 de marzo 2002.

ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA, *Enquête sur la tragédie rwandaise*, Misión de información sobre Ruanda, París, 1998.

BACM Repfrance, *Etat des réalisations des réalisations ACM Repfrance, fonction Infra*, Pristina, noviembre 2002.

BACM Repfrance, *Rôles et attributions des experts ACM de théâtre - Propositions*, Pristina, 2002.

CENTRE DE RECHERCHE ET D'ÉTUDES DE DOCTRINE DE L'ARMÉE DE TERRE, *Ebauche de Doctrine des Affaires Civilo-Militaires* (CDES/CREDAT/B5 20.11.1999).

CENTRE DE RECHERCHE ET D'ÉTUDES DE DOCTRINE DE L'ARMÉE DE TERRE, *L'armée de terre 1999, Structures organiques*, http://www.cdes.terre.defense.gouv.fr/.

CDES, *Structure du Commandement de la Force d'Action Terrestre,* http://www.cdes.terre.defe.nse.gouv.fr/.

CDES*, Ebauche de doctrine des Affaires civilo-militaires*, junio 1999, http://www.cdes.terre.defense.gouv.fr/.

GAÏA, Robert, *Les Actions civilo-militaires de l'urgence au développement: quels outils pour la France*, Informe n° 3.167 presentado ante la Asamblea Nacional francesa, París, 2001.

GRÉGOIRE, J. P., *The Bases of French Peace Operations Doctrine: Problematic Scope of France's Military Engagements with the*

UN or NATO Framework, Strategic Studies Institute, http://carlisle.www.army.mil.

HAUT CONSEIL DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE (HCCI): «*Crises, coopération et développement*», noviembre, 2000.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, *Livre Blanc sur la Défense*, La Documentation Française, París, 1994.

MAE/DGCID*, Rencontres Françaises de la coopération multilatérale*, París, abril, 2001.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, *L'action civilo-militaire,* noviembre, 2002.

RYNNING, Sten: «French Military Doctrine in the 1990s», en *Changing Military Doctrine: Presidents and Military Power in fifth Republic France, 1958-2000, Westport, C.T: Praeger,* 2001, p. 37.

REINO UNIDO:

DFID, *A Guide to «Quick Impact Projects (QIPs)» for the Military.* Joint Warfare Publication 3-50 Peace Support Operations, Philip R. Wilkinson, 1998.

MINISTERIO DE DEFENSA BRITÁNICO (MOD): «The Strategic Defence Review: A New Chapter», CM5566, vol. 11, julio, 2002.

MINISTERIO DE DEFENSA BRITÁNICO (MOD): *The Military Contribution to Peace Support Operations,* Joint Warfare Publication 3-50. segunda edición, 2004.

DFID: *Saving Lifes, Relieving Suffering, Protecting Dignity, DFID's Humanitarian Policy,* Conflict, Humanitarian and Security Department, junio de 2006.

ESPAÑA:

Ley de Defensa Nacional. Ley Orgánica 5/2005. Boletín Oficial del Estado, núm. 276, viernes 18 de noviembre de 2005. (Buscar en: www.boe.es, Boletines anteriores, 18 de noviembre de 2005, Disposiciones generales. Jefatura del Estado. Otra opción de búsqueda es en la página del Ministerio de Defensa, www.mde.es. Sección: Política de Defensa).

DONCEL DOMÍNGUEZ, C. (2002): «Las misiones de paz en la política de defensa española: solidaridad e instrumentalización política», Tesis de Maestría, mímeo, Universidad de Málaga, Málaga.

IECAH (2005): *La acción humanitaria en 2003-04: años convulsos, respuesta insuficiente*, Madrid.

—(2006): *La acción humanitaria en 2005: un año de desastres naturales y... mucho más.* Madrid.

MINISTERIO DE DEFENSA (1995): *Manual de operaciones de paz*, Secretaría General Técnica, Madrid.

NÚÑEZ, Jesús, REY, Francisco y SALVADOR, María José (eds.) (2005): *Los retos de la acción humanitaria*, Ayuntamiento de Córdoba: Colección Trabajos Solidarios núm. 3.

REY, Francisco (2005): «Acción Humanitaria con medios militares ¿Compatible?, Comentario, febrero, en www.iecah.org.

—(2005): «¿Humanitarismo militar? La prudencia se impone», 01/12/2005, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, www.iecah.org.

SANAHUJA PERALES, J. A. (2002): *Guerras, desastres y ayuda de emergencia: El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española,* Barcelona, Intermón OXFAM.

VV AA: «Iraq: relaciones entre ayuda humanitaria y fuerzas militares», Documento de Intermón Oxfam, núm. 41, marzo, 2003.

VV AA: Informe de Intermón OXFAM: «Los FAD para el tsunami se quedan en casa», diciembre, 2005.



PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

– Postgrado
– Doctorado y Estancias Cortas
– Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es “Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos”. La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.



Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

EL **Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)**, creado en el año 2000, tiene su sede en Madrid. Se constituye como una **iniciativa privada e independiente** que agrupa a un conjunto de especialistas en los ambitos del **estudio de los conflictos y la cooperación para el desarrollo**, con especial énfasis en la **acción humanitaria**. Sus investigadores acumulan una amplia actividad en diversas áreas temáticas y geográficas, tanto desde una perspectiva docente como investigadora, desarrollada en centros académicos y de análisis nacionales e internacionales. Unen a ello una prolongada experiencia, analítica y práctica, en diversos proyectos desarrollados para distintas ONG, organismos de la administración estatal, autonómica y local, así como otros organismos de cooperación.

CUADERNOS DEL IECAH





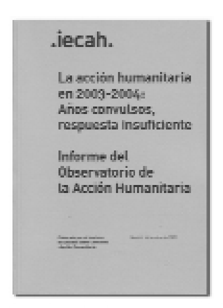




Números anteriores

- **Nº 1:** La acción humanitaria en la encrucijada. "Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI". Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Víctor de Currea-Lugo.
- **Nº 2:** El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española* (2005-2008). Jesús A. Núñez Villaverde.
- **Nº 3:** Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española* (2005-2008). Francisco Rey Marcos.

INFORME DEL OBSERVATORIO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA





BOLETÍN IECAH DE ACCIÓN HUMANITARIA



Más información:
IECAH
C/ Topete 30, bajo
Teléfono: 91 535 43 89
sede@iecah.org
www.iecah.org



PUBLICACIONES RECIENTES



ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL NORTE DE MARRUECOS



MANUAL DE GESTIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA



UNA MIRADA HUMANITARIA: JUAN BARTOLOMÉ



GUÍA ALNAP: EVALUACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA



Más información:
IECAH
C/ Topete 30, bajo *sede@iecah.org*
Teléfono: 915 354 389 *www.iecah.org*